Centre canadien de gestion
Canadian Centre for Management Development

LE GOUVERNEMENT RESPONSABLE :

ÉCLAIRCIR L'ESSENTIEL, ÉLIMINER LES MYTHES ET EXPLORER LE CHANGEMENT

Peter Aucoin, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale

Canada

Les idées et les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne représentent pas la position du Centre canadien de gestion.

Pour plus d'information ou pour obtenir des copies supplémentaires, veuillez communiquer avec le Groupe de la recherche et des relations universitaires du Centre canadien de gestion.

Téléphone : (613) 947-3682
Télécopieur : (613) 992-1736
Courriel : publications@ccmd-ccg.gc.ca

© Centre canadien de gestion 2004

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Aucoin, Peter, 1943-

Le gouvernement responsable : éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement

Publ. aussi en anglais sous le titre: Responsible government
Publ. aussi sur l'Internet.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 0-662-75696-7
N° de cat. SC94-107/2004F

1. Gouvernement représentatif – Canada.
2. Canada – Administration.
3. Cabinet – Canada.
4. Canada. Politique et gouvernement.
I. Smith, Jennifer, 1950-
II. Dinsdale, Geoff.
III. Programme de recherche sur la gouvernance (Canada)
IV. Centre canadien de gestion.
V. Titre.

JL65.A92 2004 320.471 C2004-980006-X

LE GOUVERNEMENT RESPONSABLE :
ÉCLAIRCIR L'ESSENTIEL, ÉLIMINER LES MYTHES ET EXPLORER LE CHANGEMENT

Peter Aucoin, Jennifer Smith et Geoff Dinsdale

TABLE DES MATIÈRES

Un mot du CCG 4

Introduction
Les buts de notre document 7
Pourquoi les fonctionnaires devraient lire le présent ouvrage 9
Un aperçu du système constitutionnel au Canada 12
La convention du gouvernement responsable 12
La convention de la responsabilité ministérielle 14
Le gouvernement parlementaire en tant que gouvernement partisan 15
L'ignorance civique et le déficit démocratique 16

Partie 1 : Le gouvernement responsable
Les origines du gouvernement responsable 18
Points à retenir 20
Le contrôle démocratique du gouvernement 20
Points à retenir 22
La règle unique du gouvernement responsable 22
Points à retenir 23
Une règle unique, mais d'innombrables possibilités d'arrangements institutionnels et de pratiques 24
Points à retenir 25

Partie 2 : La responsabilité ministérielle
La convention de la responsabilité ministérielle 26
Le contrôle démocratique sur l'administration publique 27

104-03227/

Hypothèses fausses et histoire trompeuse 29
Les ministres et les fonctionnaires 32
Le Canada dans un contexte comparatif 34
Points à retenir 36
La responsabilisation de la fonction publique 37
Les fonctionnaires, les ministres et le Parlement 37
L'anonymat de la fonction publique en situation de stress 39
Remettre la doctrine traditionnelle en question 42
On raffermit la doctrine traditionnelle 44
Le mot de la fin sur la responsabilité ministérielle 48
Points à retenir 50

PARTIE 3 : FREINS ET CONTREPOIDS
Le gouvernement responsable et le concept de freins et contrepoids .. 51
La Couronne 53
Les freins sur le pouvoir exécutif 55
Le gouvernement et l'opposition 56
Le gouvernement partisan et les partis politiques disciplinés 58
Les débats, les projets de loi du gouvernement et les motions de confiance .. 61
Le gouvernement partisan et le système électoral 63
Le Sénat 64
Points à retenir 66

PARTIE 4 : LA RÉFORME
Les réformes proposées et ce qu'elles signifient pour les fonctionnaires .. 67
Le système électoral 68
Diminuer les pouvoirs du premier ministre 72
La discipline de parti et le rôle du député 76
Un Sénat élu 80
Obligation de rendre compte de la fonction publique 82
La démocratie directe 85
La démocratie consensuelle 87
Points à retenir 89

NOTES DE FIN DE DOCUMENT 90
ANNEXE I : GLOSSAIRE 94
ANNEXE II : QUELQUES FAITS SUR LE GOUVERNEMENT EXÉCUTIF ET LE PARLEMENT 100
ANNEXE III : RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES 102

UN MOT DU CCG

On dit souvent que le Canada souffre d'un « déficit démocratique », que le gouvernement ne fonctionne pas comme les citoyens le souhaiteraient. Cette critique a engendré un débat de plus en plus intense au sujet des institutions politiques et démocratiques du Canada, notamment sa fonction publique. Bien sûr, toute cette polémique s'inscrit dans l'esprit d'une démocratie saine et vibrante, pourtant beaucoup de questions demeurent sans réponse. Par exemple, dans quelle mesure les critiques du système sont-elles fondées? Ce genre de problème est-il le lot des démocraties parlementaires partout dans le monde ou découle-t-il de pratiques et d'applications propres au Canada? Comprend-on pleinement les demandes pour une réforme bien conçue et les répercussions de ces demandes? Enfin, quelle influence les propositions de réformes ont-elles sur le rôle de la fonction publique et quel est leur impact sur les fonctionnaires?

Pour bien répondre à ces questions, il faut s'appuyer sur une recherche solide qui va bien au-delà de l'anecdote et de l'opinion, de manière à soutenir un échange, un débat et des décisions éclairés. Le nouveau Programme de recherche sur la gouvernance *(http://www.ccmd-ccg.gc.ca/research/index_fr.html)* du Centre canadien de gestion (CCG) cherche à établir une base de connais-

sances et à engendrer une recherche incontournable, honnête, factuelle et indispensable pour les praticiens de l'administration fédérale.

Le gouvernement responsable : éclaircir l'essentiel, éliminer les mythes et explorer le changement est la première publication du Programme de recherche sur la gouvernance. Ses auteurs sont Peter Aucoin et Jennifer Smith, soit deux des plus éminents érudits en sciences politiques et en administration publique au Canada, ainsi que Geoff Dinsdale, chef du Programme de recherche sur la gouvernance du CCG. Les opinions et les éclaircissements de nombreux autres spécialistes et fonctionnaires ont servi à asseoir encore plus fermement le travail des auteurs.

Le présent document a pour but d'aller explorer une notion qui se trouve au cœur même de la démocratie parlementaire canadienne, soit la notion de gouvernement responsable. Pour reprendre une phrase d'un des auteurs, un gouvernement responsable est «...le seul crochet démocratique qui soutient tout ». Par conséquent, la question préoccupe non seulement les universitaires et les politiciens, mais a également une importance profonde et fondamentale pour les fonctionnaires et tous les Canadiens.

En comprenant bien la notion de gouvernement responsable, les fonctionnaires sont mieux en mesure d'apprécier le rôle fondamental qui est le leur dans la démocratie parlementaire du Canada et de déterminer la meilleure façon de soutenir et de servir les ministres, les députés et l'ensemble des citoyens. Comprendre la nature du gouvernement responsable aidera également les fonctionnaires à mieux cerner ce que l'on attend d'eux, les raisons de ces attentes, ce qu'ils doivent faire et quand il convient de le faire. Ce savoir placera les fonctionnaires en meilleure position pour évaluer les valeurs de la fonction publique, pour soutenir une responsabilisation démocratique efficace et, en fin de compte, pour raffermir la confiance des Canadiens dans leurs institutions gouvernementales et démocratiques.

Chaque section du présent document porte sur un élément différent du casse-tête qu'est le gouvernement responsable; la partie 4 propose une analyse particulièrement intéressante. Dans cette section, les auteurs décrivent les propositions les plus fréquentes pour la réforme des institutions et des pratiques démocratiques, ainsi que les impacts que ces réformes pourraient avoir sur le gouvernement responsable. Il y a très peu

de temps, une telle démarche aurait été perçue comme un exercice purement théorique : la nouvelle tournure des événements dément cette perception. Lorsqu'il a intégré ses fonctions, le nouveau premier ministre a indiqué que la réforme démocratique est une de ses plus grandes priorités. En effet, alors que nous préparions le présent document pour l'envoyer à l'impression, le premier ministre a annoncé bon nombre de réformes et a indiqué qu'il fallait s'attendre à en voir d'autres. Comme pour renforcer la pertinence et le caractère opportun de notre document, les auteurs explorent certains aspects de ces changements ainsi que d'autres réformes souvent proposées. Cependant, loin de s'en tenir à cela, les auteurs se penchent également sur les répercussions que la réforme pourrait avoir sur les rôles et les responsabilités des fonctionnaires ainsi que sur la tradition canadienne d'une fonction publique professionnelle, anonyme et non partisane. Nous n'avions jamais vu ce genre d'analyse auparavant et nous estimons qu'il s'agit d'une contribution digne d'intérêt.

Le CCG est fier de publier cet important ouvrage. Nous n'avons aucun doute qu'il deviendra la pierre angulaire d'une grande réflexion et d'échanges constructifs.

Janice Cochrane
Présidente

* * *

INTRODUCTION

Les buts de notre document

Le document que voici a été rédigé dans le but d'aborder des préoccupations engendrées par l'état actuel des connaissances et de la compréhension du concept de gouvernement responsable. Il cible avant tout la fonction publique et a été élaboré pour deux raisons.

Premièrement, on estime que beaucoup de fonctionnaires pourraient trouver très avantageux d'en savoir plus sur les fondements du système parlementaire canadien, non seulement en tant que citoyens, mais particulièrement à titre de représentants de l'État qui participent à l'exercice de l'autorité gouvernementale. Deuxièmement, les nombreuses critiques sur les dispositions en matière d'institutions centrales et les pratiques politiques au Canada ont engendré des demandes de réformes institutionnelles. Ces réformes pourraient avoir des conséquences pour les employés et les institutions d'une fonction publique professionnelle et non partisane, conséquences dont les fonctionnaires doivent tenir compte lorsqu'ils conseillent les ministres sur les possibilités de réforme.

Nous avons choisi de répartir ces enjeux en volets :

- Le premier volet porte sur l'élément fondamental du gouvernement responsable, soit la règle sur laquelle repose tout le reste. On y examine la logique politique de cette règle et on y décrit comment une règle unique peut convenir à divers types de pratiques et d'arrangements institutionnels.

- Le deuxième volet aborde la convention de la responsabilité ministérielle, un principe constitutionnel distinct mais tout de même subordonné. On y aborde comment le principe devrait fonctionner, la confusion considérable qui entoure son efficacité et le lien qui l'associe à la responsabilité des fonctionnaires.

- Le troisième volet porte sur les divers freins et contrepoids qui existent au sein du système de gouvernement responsable et qu'il applique à nos structures parlementaires. On y discute de leur efficacité dans la pratique quotidienne.

- Le quatrième volet examine comment les réformes que l'on propose d'apporter à nos principaux arrangements institutionnels et à nos pratiques politiques influenceraient le gouvernement responsable et les fonctionnaires.

Il faut maintenant préciser certains déterminants. Dans le document, on fait brièvement référence à d'autres systèmes politiques, dont certains partagent notre tradition de gouvernement responsable au sein d'un système parlementaire et d'autres pas; ces comparaisons servent à mettre en relief ce qui distingue les arrangements institutionnels et les pratiques politiques au Canada. On y examinera également les suggestions de réforme les plus fréquentes sans toutefois en préconiser une en particulier.

Si la présente publication se penche sur les arrangements institutionnels et les pratiques politiques, il ne s'agit pas pour autant d'un manuel sur les rouages et le fonctionnement du système gouvernemental canadien. Les nombreuses composantes du système dont il n'est pas question ici ont été délibérément mises de côté. De même, le document ne se veut pas un « guide pratique » sur la manière de concevoir, d'évaluer des réformes susceptibles d'influencer la convention constitutionnelle du gouvernement responsable ou de donner des conseils à ce sujet. Il s'agit plutôt d'un document d'apprentissage élaboré dans le but de sensibiliser et d'encourager la réflexion et le débat.

Pourquoi les fonctionnaires devraient lire le présent ouvrage

En 2003, le gouvernement a publié un guide à l'intention des ministres et des secrétaires d'État[1], un guide pour les sous-ministres[2] et un code de valeurs et d'éthique pour la fonction publique[3]. Chacun de ces documents décrit soigneusement et en détails la nature du système constitutionnel de gouvernement responsable du Canada ainsi que les responsabilités et les rôles respectifs des ministres, des sous-ministres et des fonctionnaires au sein de ce système. Cette trilogie de documents officiels arrive à point nommé pour le gouvernement et la fonction publique à titre d'institutions de gouvernance démocratique. La confiance du public dans ces institutions a considérablement baissé depuis vingt ans.

Le Code de valeurs et déthique de la fonction publique de 2003 commence par la déclaration suivante :

> La fonction publique du Canada, importante institution nationale, fait partie intégrante du cadre essentiel de la démocratie canadienne et du gouvernement parlementaire... La *Constitution du Canada* et les principes de gouvernement responsable servent de fondement aux rôles, aux responsabilités et aux valeurs de la fonction publique. La fonction publique a pour mission démocratique d'aider les ministres à servir l'intérêt public dans le cadre de la loi[4].

Il importe que les fonctionnaires sachent ce que tout cela entraîne pour eux. Cette exigence s'applique non seulement à ceux qui conseillent directement les ministres, mais aussi à la vaste majorité des fonctionnaires qui n'interagissent pas directement, ou le font rarement, avec les ministres, qui sont au bas de la hiérarchie de la fonction publique ou travaillent loin de l'Administration centrale. Bien que ceux qui appartiennent à ce dernier groupe puissent se juger différents des fonctionnaires qui travaillent avec les ministres dans les quelques centres névralgiques des ministères et des organismes centraux, nous tenons à mentionner que les valeurs et l'éthique de la fonction publique s'appliquent à tous les fonctionnaires. En effet, à bien des égards, c'est pour ceux qui travaillent aux premières lignes qu'il est le plus important d'ancrer ses actes dans les valeurs et l'éthique de la fonction publique. Ce sont eux qui interagissent directement, personnellement et régulièrement avec les citoyens ainsi qu'avec une vaste gamme de fournisseurs et d'entrepreneurs.

Les valeurs et l'éthique de la fonction publique énoncés dans le Code de 2003 englobent les exigences que l'on pourrait s'attendre à trouver dans tout régime politique qui se veut démocratique, ainsi que des exigences particulières propres au système de gouvernement responsable du Canada. Nous avons élaboré la présente publication afin d'aider les fonctionnaires à comprendre les principes démocratiques de gouvernement responsable qui sous-tendent ces valeurs et cette éthique qui caractérisent la fonction publique canadienne. Ainsi, les fonctionnaires doivent comprendre les principes démocratiques derrière les valeurs et l'éthique pour pouvoir les appliquer à leurs tâches quotidiennes dans la fonction publique.

Les fonctionnaires fédéraux doivent aussi être conscients des valeurs qui découlent du modèle canadien de fonction publique, soit une fonction publique professionnelle et non partisane. Une fonction publique professionnelle et non partisane n'est pas une nécessité dans le concept de gouvernement responsable, mais elle est peu à peu devenue une caractéristique importante du gouvernement canadien. Pour beaucoup de fonctionnaires, la pression de plus en plus grande engendrée par la nécessité de s'adapter aux directions ministérielles et aux exigences des concepteurs de politiques et de programmes ainsi qu'aux priorités des citoyens sur le plan de la prestation des services peut parfois mettre à rude épreuve leur capacité de rester neutres et impartiaux. Étant donné le rôle de plus en plus influent que jouent depuis vingt ans les aides politiques dans la gouvernance et l'administration publique, il importe que les fonctionnaires comprennent clairement comment le gouvernement responsable et la fonction publique non partisane devraient équilibrer les dimensions démocratique et professionnelle de l'administration publique.

Dans leurs rapports avec les citoyens et dans leurs décisions sur l'utilisation des ressources gouvernementales, les fonctionnaires doivent être au courant et garder à l'esprit qu'ils sont les agents d'un gouvernement démocratique, que ce soit lorsqu'ils servent des citoyens, qu'ils exécutent des lois avec le pouvoir de l'État ou qu'ils gèrent les deniers publics. Ce qu'ils font a un effet sur la confiance du public à l'égard du gouvernement et de la fonction publique. Les études publiées à ce sujet démontrent qu'il ne s'agit pas uniquement d'une belle rhétorique, mais d'un fait réel. *Les recherches montrent aussi que la qualité des institutions du gouvernement et de la fonction publique ont un*

impact direct sur le bien-être économique et social de la société. Bref, il importe de ne pas sous-estimer les conséquences potentielles de la qualité du travail des fonctionnaires.

Plusieurs facteurs sont déterminants pour la qualité de la fonction publique, entre autres la connaissance des questions constitutionnelles. Les fonctionnaires doivent savoir comment le pouvoir, la responsabilité et la reddition de comptes fonctionnent dans notre cadre constitutionnel pour être en mesure de comprendre comment s'intégrer au réseau complexe des relations entre les ministres, les députés, les fonctionnaires et les citoyens. Le défaut de comprendre ce qu'il convient de faire dans ce contexte pourrait engendrer des abus de pouvoir bureaucratiques par rapport aux ministres, aux députés et aux citoyens; une fonction publique qui ne réagit pas correctement aux indications des élus; une fonction publique qui usurpe les fonctions qui relèvent idéalement des politiciens ou de leurs aides politiques; une fonction publique incapable d'expliquer aux citoyens et aux élus la dimension et la valeur qu'une fonction publique professionnelle et non partisane ajoute à la gouvernance démocratique. De plus en plus, on voit des indices de ce genre de lacune dans la fonction publique.

Il n'y a pas si longtemps, on tenait pour acquis que les fonctionnaires étaient au courant des enjeux constitutionnels, ou on jugeait que très peu de fonctionnaires avaient besoin de ce genre de connaissance. On tenait également pour acquis les valeurs et l'éthique de la fonction publique ou on estimait qu'elles manquaient largement de pertinence par rapport aux objectifs pratiques, soit d'effectuer le travail de la fonction publique de manière efficace et efficiente.

Les choses ont beaucoup changé depuis quelques dizaines d'années. Nous savons maintenant que les valeurs et l'éthique ne sont jamais des acquis. Nous savons également qu'il ne faut pas s'attendre à ce que ceux qui ne comprennent pas les principes qui sous-tendent nos structures démocratiques respectent systématiquement les valeurs et l'éthique. Bien sûr, la connaissance n'est pas une fin en soi, mais plutôt un prérequis. En cette ère de changements incessants, la démarche d'apprentissage continu qui est celle de la fonction publique, de haut en bas de l'échelle, de l'Administration centrale au bureau local, doit être entièrement ancrée dans les fondements démocratiques et constitutionnels de ces principes de valeur et d'éthique.

Un aperçu du système constitutionnel au Canada

La convention du gouvernement responsable

Pour un grand nombre, voire presque tous les Canadiens, l'expression « gouvernement responsable » ne signifie rien de plus qu'un gouvernement qui agit de manière responsable. En fait, au Canada, le terme « gouvernement responsable » a un sens constitutionnel très précis. Il signifie que le gouvernement – soit le premier ministre et le Cabinet – doit toujours avoir la confiance de la majorité des députés élus à la Chambre des communes. Cette règle est le fondement de notre système démocratique sur lequel repose tout le reste. Nous nommons cette règle la « convention de la confiance ». En vertu de cette règle, le gouvernement est responsable de la Chambre des communes pour l'exercice des pouvoirs gouvernementaux et ne gouverne que dans la mesure où il a la confiance de la majorité des élus, d'où l'adoption du terme « gouvernement responsable ».

Le système de gouvernement canadien comporte trois éléments :

- La Couronne — la reine et le gouverneur général, son représentant au Canada;
- Le Parlement — qui englobe la Couronne, la Chambre des communes et le Sénat
- Le pouvoir judiciaire — la magistrature et les tribunaux, avec à sa tête la Cour suprême.

La relation entre ces trois éléments est l'objet de la constitution canadienne, laquelle se subdivise en deux parties : 1) la loi constitutionnelle écrite; 2) la convention constitutionnelle (ou les règles et principes tacites).

La constitution écrite (la *Loi constitutionnelle de 1867*)* confie les pouvoirs exécutifs à la reine, dont l'autorité est exercée par le gouverneur général selon les avis du Conseil privé de la Reine pour le Canada. La loi établit également un Parlement du Canada, composé de la reine, du Sénat (connu également sous le vocable de Chambre haute) et de la Chambre des communes, et contient des dispositions spécifiques pour l'exercice du pouvoir législatif. (Pour des renseignements succincts sur les pouvoirs exécutifs du gouvernement et du Parlement, voir l'Annexe 2). Plus particulièrement, on y indique qui peut être nommé ministre ou premier ministre par la Couronne. La convention constitutionnelle est un ensemble de règles et

*Il importe de souligner que le Canada est un État fédéral, et que la *Loi constitutionnelle de 1867* représente le cœur de la constitution écrite du Canada. L'ensemble de la constitution écrite du Canada est une collection de 25 documents énumérés dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. La Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* est la *Charte canadienne des droits et libertés*.

de principes tacites connus et acceptés par les élus et les personnes nommées.

En vertu de la convention constitutionnelle du gouvernement responsable, les pouvoirs de la Couronne sont exercés par les ministres, individuellement et collectivement. Sur le plan strictement constitutionnel, le premier ministre et les autres ministres sont nommés par le gouvernement général. Ils constituent le comité actif du Conseil privé de la Reine pour le Canada, communément appelé « le gouvernement », « le Cabinet », ou « le ministère »*. Toutefois, selon la convention constitutionnelle, le premier ministre et les autres ministres ne restent en poste que tant et aussi longtemps qu'ils ont la confiance de la majorité des députés à la Chambre des communes.

Si le gouvernement perd la confiance de la Chambre, le premier ministre n'a que deux options. Il peut *démissionner*, ce qui entraîne la démission de l'ensemble des ministres, afin qu'on puisse former un nouveau gouvernement, ou il peut *tenir une nouvelle élection générale*. Si l'on tient une nouvelle élection générale, le gouvernement ne démissionne pas, mais reste plutôt en poste jusqu'à ce qu'on connaisse les résultats de l'élection.

On peut déterminer le degré de « confiance » lorsque le gouvernement déclare qu'un vote à la Chambre sera une question de confiance; lorsque l'opposition dépose une motion de non-confiance dans le gouvernement; d'après le statut des lois qui viennent

*Au Canada, le « gouvernement » désigne généralement le premier ministre et ses ministres. (Le terme peut également désigner l'ensemble du pouvoir exécutif et administratif du gouvernement, comme dans l'expression Gouvernement du Canada.) Avant 1993, les termes « le gouvernement » et « le Cabinet » étaient souvent jugés parfaitement interchangeables puisque tous les ministres du gouvernement étaient membres du Cabinet. Dans le ministère de l'ancien premier ministre Jean Chrétien, les secrétaires d'État faisaient partie du ministère mais n'étaient pas membres du Cabinet. Ces secrétaires d'État aidaient les ministres du Cabinet. D'ailleurs, les ministres en parlaient souvent comme des « ministres en second ». Lorsqu'il a formé son gouvernement le 12 décembre 2003, le premier ministre actuel n'a pas gardé la position de secrétaire d'État dans son ministère. Cependant, il a nommé plusieurs ministres d'État auxquels il a confié des responsabilités spécifiques ou qu'il a chargés d'aider l'un ou l'autre des ministres. Les ministres d'État n'ont pas leur propre portefeuille, mais ils sont membres du Cabinet. Ainsi, tous les ministres et les ministres d'État sont à la fois membres du ministère et membres du Cabinet. En outre, on a assermenté des secrétaires parlementaires comme membres du Conseil privé pour la première fois et, dans certaines circonstances ils devront respecter la solidarité du Cabinet. Le premier ministre peut les inviter à assister à une réunion du Cabinet ou d'un de ses comités, même s'ils ne sont membres ni du ministère ni du Cabinet. Dans le présent document, lorsque nous parlons du « gouvernement » nous parlons du ministère ou du Cabinet.

devant la Chambre, puisque certains votes, par exemple sur des éléments comme le Budget ou le budget principal des dépenses, sont toujours jugés comme des votes de confiance.

La convention de la responsabilité ministérielle

En réalité, les ministres exercent les pouvoirs exécutifs confiés à la Couronne par la constitution écrite et les dispositions législatives. Formellement, les ministres « conseillent » la Couronne et celle-ci doit accepter leurs conseils. Au Parlement, les ministres exercent également le droit exclusif de recommander des motions à la Chambre des communes pour la collecte et la dépense des fonds publics. La plupart des lois qui sont adoptées par la Chambre des communes et par le Sénat sont des lois proposées par le gouvernement.

Les ministres sont collectivement responsables de toutes les décisions du Cabinet et de l'exécution des politiques gouvernementales établies par le Cabinet. Individuellement, les ministres sont responsables des pouvoirs qui leurs sont spécifiquement attribués ainsi que des organisations qui composent leur portefeuille (y compris leur ministère, et tout organisme, conseil, société ou commission qui relèvent d'eux et, par leur intermédiaire, du Parlement). En outre, le Parlement attribue régulièrement des pouvoirs au gouverneur en conseil (le terme utilisé lorsque le Cabinet agit officiellement à titre de conseiller de la Couronne), ou au Conseil du Trésor (le comité du Cabinet établi en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques* et qui a des pouvoirs administratifs spécifiques). Bien que le gouverneur en conseil puisse prendre officiellement une décision, le Parlement attribuera généralement la responsabilité au ministre qui a fait la recommandation ayant mené à la décision. Bien sûr, un ministre est individuellement tenu responsable dès que le Parlement lui a confié une responsabilité spécifique.

Qu'ils exercent eux-mêmes leurs pouvoirs ou qu'ils les délèguent explicitement ou implicitement à des fonctionnaires, les ministres sont réputés responsables. *Un ministre est responsable de tout ce que font ses fonctionnaires en son nom.* La convention de responsabilité ministérielle assure que les pouvoirs gouvernementaux sont attribués à un ministre identifiable, au Cabinet ou au Conseil du Trésor, afin qu'un ministre donné puisse être tenu responsable, c'est-à-dire être nommé et blâmé pour des manquements réels ou allégués. En outre, le même ministre a le pouvoir de

prendre les mesures correctives qu'il juge nécessaires.

Alors que les ministres sont responsables de la Chambre des communes, le premier ministre est le seul à détenir le pouvoir constitutionnel qui permet de remercier un ministre, c'est-à-dire de le forcer à démissionner. La Chambre des communes peut exiger la démission d'un ministre, elle peut même le censurer, mais elle n'a aucun pouvoir constitutionnel pour forcer un ministre à démissionner ou exiger du premier ministre qu'il congédie un ministre. La Chambre ne peut pas non plus destituer un ministre. Sur le plan politique, moyennant certaines conditions, bien sûr, la Chambre des communes peut exercer sur celui-ci des pressions pour qu'il démissionne ou inciter le premier ministre à le congédier.

Le gouvernement parlementaire en tant que gouvernement partisan

Le gouvernement responsable constitue une forme de démocratie *représentative*. Les Canadiens élisent des représentants (députés) à la Chambre des communes. Ces députés décident qui formera le gouvernement. C'est au moyen du concept de parti politique que les députés s'acquittent de cette fonction cruciale. Le concept de partis politiques permet aux citoyens :

- de voter individuellement pour un candidat qu'ils identifient à un parti politique donné, chacun de ces partis ayant un chef désigné;
- de choisir collectivement le nombre de députés qui seront élus dans chaque parti politique de la Chambre et, par conséquent, de déterminer quel chef de parti dirigera le gouvernement en tant que premier ministre.

Il n'y a dont rien de surprenant au fait que les partis politiques soient devenus les principales organisations politiques presque partout où l'on a adopté des systèmes parlementaires de gouvernement responsable. C'est pourquoi nous parlons de notre système de gouvernement comme d'un système de « gouvernement de parti ».

Les partis politiques n'ont toutefois aucun statut politique. Ils ne sont pas non plus une condition sine qua non à un gouvernement responsable. Bien qu'ils soient de plus en plus reconnus par la loi à des fins de réglementation des contributions financières ou des dépenses électorales, ils ne font pas partie du gouvernement. Au contraire, il s'agit de coalitions privées, formées librement par des citoyens qui se rassemblent pour poursuivre des

intérêts politiques communs en faisant élire leurs candidats à des postes gouvernementaux, ceci dans l'espoir de former le gouvernement, ou simplement de faire avancer un programme politique ou de faire valoir leur définition de l'intérêt public.

L'ignorance civique et le déficit démocratique

Étant donné son agencement de lois écrites et de conventions tacites, il ne fait aucun doute que la constitution canadienne est quelque peu complexe. En outre, un bon nombre d'*arrangements institutionnalisés* et de *pratiques politiques* qui existent depuis longtemps mais ne sont pas requis par la convention de gouvernement responsable, ont peu à peu fait leur apparition, ajoutant une certaine mesure d'ambiguïté. Dans cet environnement, on remarque un phénomène croissant de déclin des « notions civiques » chez les citoyens[3]. Dans une certaine mesure, cette ignorance s'étend même à ceux qui sont élus ou nommés à des postes, ainsi qu'à ceux qui rapportent ou commentent les politiques et le gouvernement dans les médias.

L'ignorance civique est, du moins en partie, attribuable au fait que l'on présume que bon nombre d'arrangements institutionnels d'un système de gouvernement parlementaire, ainsi que certaines pratiques politiques, font partie intégrante du concept de gouvernement responsable. Cette croyance répandue mais fausse est encore compliquée par les critiques de plus en plus virulentes à l'égard de ces arrangements institutionnels (y compris le système électoral, le Sénat et les pouvoirs du premier ministre) et des pratiques politiques (y compris la discipline de parti et les politiques d'opposition). En l'absence de réformes de ces arrangements et des pratiques, on constate un élargissement de l'écart entre la façon de fonctionner du gouvernement et la façon dont les citoyens voudraient qu'il fonctionne, un écart que certains désignent comme étant le « déficit démocratique ».

Le problème de l'ignorance des enjeux civiques n'est pas strictement une question académique. Les critiques des arrangements institutionnels et des pratiques politiques s'intensifient pour devenir des pressions de réforme. Le danger ne réside pas dans le fait que les institutions ou les pratiques pourraient faire l'objet de réformes. Il convient de souligner que le système constitutionnel de gouvernement responsable peut s'adapter à toute une variété d'arrangements institutionnels et de pratiques politiques qui dépassent

largement ceux que nous connaissons. Le danger réside plutôt dans le fait qu'une incompréhension peut engendrer un mauvais diagnostic du problème et l'adoption de réformes institutionnelles et politiques susceptibles de saboter les fondements démocratiques du gouvernement responsable. Il faut donc réformer les arrangements et les pratiques de manière à assurer que la convention de confiance soit pleinement respectée en tant que règle centrale du gouvernement responsable. Autrement, il faudrait changer la constitution elle-même pour instaurer une autre formule de démocratie représentative, probablement une formule où l'exécutif politique serait élu directement par les citoyens dans le cadre d'un processus complètement distinct de l'élection de leurs représentants à l'assemblée législative.

* * *

PARTIE 1 : LE GOUVERNEMENT RESPONSABLE

Les origines du gouvernement responsable

Au Canada, les origines du gouvernement responsable remontent à son passé de colonie. Les colonies britanniques au nord des États-Unis avaient des assemblées élues ou législatives depuis la fin du XVIII[e] siècle. Toutefois, ces assemblées étaient des institutions plutôt faibles qui tentaient de s'opposer aux gouverneurs britanniques, dont ils ne pouvaient pas contrôler les décisions, sauf en refusant de leur accorder l'argent nécessaire pour exercer une administration compétente. La confrontation de plus en plus virulente entre les deux camps a atteint son paroxysme en 1837 lors des rebellions du Haut et du Bas Canada, après quoi les Britanniques ont nommé John George Lambton, premier comte de Durham, pour mener une enquête sur les problèmes et faire des recommandations en vue de les résoudre. Une des recommandations clés de Lord Durham était d'établir un gouvernement responsable conforme à la conception qu'on s'en faisait à l'époque.

Dans son *Rapport sur les affaires de l'Amérique septentrionale britannique* déposé en 1839, Lord Durham insiste sur le fait que le gouvernement responsable n'entraîne pas la séparation des pouvoirs exécutifs et législatifs comme dans le modèle américain, en préconisant de préserver

l'exécutif (c.-à-d. le Cabinet) au sein de l'assemblée législative élue.

> L'entière séparation des pouvoirs législatif et exécutif d'un État est l'erreur naturelle des gouvernements qui désirent s'affranchir du contrôle des institutions représentatives. Depuis la révolution de 1688, la stabilité de la constitution anglaise a été assurée par ce sage principe de notre gouvernement qui investit les chefs de la majorité parlementaire de la direction de la politique nationale, et de la distribution du patronage. Quelque partialité qu'eût le monarque pour des ministres particuliers, ou à quelque point qu'il se fût engagé dans leur politique, il a été invariablement forcé de les abandonner tous deux, aussitôt que l'opinion du peuple s'était irrévocablement prononcée contre eux par le voie de la Chambre des communes.

Comme on peut le constater dans cet extrait, Lord Durham concevait décidément le gouvernement responsable comme une solution aux confrontations entre, d'une part, les gouverneurs britanniques et, d'autre part, les législateurs élus. Il détache la Couronne de la politique partisane et fait en sorte que les chefs parlementaires soient appelés à répondre à l'assemblée législative des conseils fournis à la Couronne. *Ainsi, c'est l'assemblée législative qui exerce le plus grand contrôle sur l'exécutif, en faisant le seul crochet démocratique qui soutient l'ensemble au grand complet.*

Lord Durham a également prétendu que les Britanniques appliquaient les principes de gouvernement responsable depuis la glorieuse révolution de 1688, ce qui semble quelque peu exagéré. Bien que le concept de gouvernement responsable ait certainement évolué depuis 1870, la plupart des historiens s'entendent pour dire qu'il n'a été adopté en Grande-Bretagne qu'en 1832, certainement pas avant[c].

POINTS À RETENIR

Le gouvernement responsable a un but et une origine démocratiques. Il a permis de détacher la Couronne de la politique partisane et a rendu l'exécutif (connu également sous le nom de Cabinet ou gouvernement) responsable devant l'assemblée des représentants élus (c'est-à-dire la Chambre des communes). Ainsi, on a résolu les confrontations entre les gouverneurs britanniques et l'assemblée des élus tout en procurant une base démocratique au système de gouvernement parlementaire du Canada.

Le contrôle démocratique du gouvernement

À l'instar des anciens gouverneurs britanniques, les grandes figures politiques contemporaines ont une certaine tendance à l'impérialisme, c'est-à-dire qu'elles cherchent à s'étendre jusqu'à ce que quelqu'un les remette à leur place. Même s'ils mettent sur pied des processus de consultation, ils ont tendance à faire fi des limites que d'autres tentent de leur imposer au nom de la démocratie. Que ce soit à cause du besoin de prendre des décisions rapides et déterminantes sur les questions militaires ou diplomatiques, le désir de mettre à exécution les grandes initiatives publiques de façon aussi exhaustive que possible ou encore la détermination de dépenser de l'argent pour se ménager l'appui du public aux prochaines élections, les grands politiciens préfèrent se réserver toute la liberté d'action dont ils estiment avoir besoin.

Dans le monde occidental, seuls deux concepts démocratiques majeurs sont parvenus à limiter le pouvoir de l'exécutif politique. Le premier, mis au point par les Américains, est un système de séparation des pouvoirs où l'on applique un système d'autocontrôle aux trois pouvoirs du gouvernement, l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Comme l'ont expliqué les auteurs de l'ouvrage *The Federalist*, chaque pouvoir vient non seulement avec son propre ensemble de pouvoirs, mais également avec un certain nombre de contrôles sur les pouvoirs des autres compétences. Par exemple, le président des États-Unis nomme les membres du pouvoir judiciaire fédéral alors que le Sénat a un droit de veto sur ces nominations. Toutefois, une fois nommés, les juges fédéraux sont habilités à remettre en question le caractère constitutionnel des mesures adoptées par les pouvoirs législatif et exécutif lorsqu'ils sont appelés à régler

les conflits devant eux. Le président peut opposer un veto aux projets de loi adoptés par les deux chambres du Congrès alors que le Sénat possède un droit de veto sur les nominations du président au Cabinet, et ainsi de suite. Le système américain d'autocontrôle a pour but de maintenir l'intégrité de chaque compétence qui exerce les pouvoirs du gouvernement ainsi que l'intégrité du système dans son ensemble.

Le deuxième concept est celui de gouvernement responsable, soit la convention qui impose un contrôle démocratique au système parlementaire de gouvernement en veillant à ce que l'exécutif politique ait des comptes à rendre individuellement et collectivement aux représentants élus. *Le premier ministre et le Cabinet doivent garder la confiance de la majorité des députés pour pouvoir continuer de gouverner.* Contrairement à la croyance populaire, il y a bel et bien une séparation des pouvoirs dans le système parlementaire. Ainsi, c'est un pouvoir judiciaire indépendant qui s'occupe des questions judiciaires, et l'exécutif exécute la loi et administre la fonction publique indépendamment de l'assemblée législative. Néanmoins, c'est dans la responsabilité collective de l'exécutif face à l'assemblée législative que réside le cœur démocratique du système.

Lors de la Convention de Philadelphie en 1787, les auteurs de la constitution américaine envisageaient de confier au Congrès le soin de nommer le président, mais n'ont pas retenu l'idée étant donné qu'elle aurait fait du président le débiteur de l'assemblée législative. Ils souhaitaient établir un pouvoir exécutif compétent, pas un pouvoir faible. Selon eux, un pouvoir exécutif qui doit rendre des comptes à l'assemblée législative est un pouvoir faible.

Les Canadiens, en tant que citoyens sous un régime parlementaire de gouvernement responsable, savent qu'il n'en est rien : un pouvoir exécutif qui doit rendre des comptes à l'assemblée législative peut bel et bien être fort. Trop, selon certains. En effet, certains critiques affirment que le pouvoir exécutif est beaucoup trop puissant, particulièrement le premier ministre, et que le gouvernement semble faire tout ce qu'il veut et qu'il n'existe presque rien pour le contrôler.

Au Canada, le climat actuel de doute au sujet du système de gouvernement responsable est nourri avant tout par le soupçon que le système ne résout en rien le problème d'impérialisme du pouvoir exécutif.

POINTS À RETENIR

Dans le monde occidental, il n'existe que deux concepts démocratiques pour limiter la puissance du pouvoir exécutif. Le système américain de contrôles et le système britannique de gouvernement responsable. Le premier sépare le pouvoir exécutif de l'assemblée législative, le deuxième intègre le pouvoir exécutif au pouvoir législatif et le rend responsable envers celui-ci.

LA RÈGLE UNIQUE DU GOUVERNEMENT RESPONSABLE

Il convient de souligner que la règle fondamentale qui sous-tend le système de gouvernement responsable est l'exigence que le gouvernement doit avoir l'appui de la majorité des députés élus à la Chambre des communes. Il s'agit de la « convention de la confiance ». Toutes les autres règles découlent logiquement de cette convention ou doivent s'y conformer. La convention de la confiance établit qu'un gouvernement qui a perdu la confiance de la majorité des députés doit démissionner pour qu'on puisse former un nouveau gouvernement qui aura la confiance de la Chambre ou qu'on déclenche une élection. En vertu de cette règle, il est impossible de ne rien faire. Un gouvernement doit avoir la confiance de l'assemblée législative pour gouverner.

La convention de la confiance est une convention parce qu'il ne s'agit pas d'une règle consignée dans la constitution, mais d'une convention élaborée au fil des ans par le comportement des intervenants politiques. Les énoncés suivants décrivent les bases du gouvernement responsable au Canada :

- La Couronne nomme premier ministre le chef politique capable de former un gouvernement qui a la confiance de la majorité des députés élus à la Chambre des communes;
- La Couronne exerce la majorité des pouvoirs que lui confère la constitution sur les conseils du premier ministre ou du premier ministre et de la collectivité des ministres qui forment le gouvernement (ou le Cabinet), lequel fonctionne légalement comme le comité actif du Conseil privé habilité à aider et à conseiller la Couronne;
- Les ministres, individuellement et collectivement, relèvent de la Chambre des communes, laquelle les oblige à rendre des comptes;

- Un gouvernement qui perd la confiance de la majorité des députés de la Chambre doit démissionner pour qu'on puisse former un nouveau gouvernement conforme aux préférences de la majorité des députés, ou avertir le gouverneur général de son intention de déclencher une élection générale.

Comme nous l'avons déjà souligné, la croyance populaire attribue au gouvernement responsable de nombreuses caractéristiques, la plupart du temps négatives, qui, en fait, n'ont rien à voir avec le concept. Par exemple, d'aucuns associent le concept de gouvernement responsable à celui d'un Sénat où l'on nomme les sénateurs; pour d'autres, le concept signifie que la responsabilité de choisir les ministres du Cabinet incombe au seul premier ministre; d'autres encore l'identifient au système majoritaire uninominal à un tour, communément connu comme le « scrutin anglais », dans lequel le candidat qui obtient le plus grand nombre de votes (une pluralité, et non forcément la majorité) est élu à l'assemblée législative. En réalité, le concept de gouvernement responsable n'englobe aucun de ces éléments.

POINTS À RETENIR

Le gouvernement responsable entraîne une seule règle — le gouvernement doit toujours avoir la confiance de la majorité des députés élus à la Chambre des communes et a des comptes à rendre à cette dernière

MYTHES À ÉLIMINER

Mythe : *Le gouvernement responsable inclut nécessairement des institutions comme un Sénat nommé, le système électoral existant, les pratiques actuelles de discipline de parti et l'étendue des pouvoirs du premier ministre de nommer les ministres du Cabinet.*

Fait : *La notion de gouvernement responsable n'inclut pas nécessairement la version canadienne actuelle de ces arrangements institutionnels et de ces pratiques politiques. Bien sûr, ces éléments influencent le fonctionnement du gouvernement responsable au Canada, mais ils ne sont pas une condition sine qua non.*

Une règle unique, mais d'innombrables possibilités d'arrangements institutionnels et de pratiques

De nos jours, beaucoup de pays utilisent un système de gouvernement responsable fondé sur une grande variété d'arrangements institutionnels. Cela se vérifie même dans les pays qui ont adopté des systèmes supposément inspirés du modèle « Westminster », notamment la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande ainsi que le Canada. Par exemple, le Canada et l'Australie se sont dotés de ce qu'on appelle un système fédéral alors que la Nouvelle-Zélande fonctionne dans un système unitaire; la Grande-Bretagne, qui a longtemps été l'exemple parfait du système unitaire, évolue tranquillement vers le fédéralisme au fur et à mesure qu'elle délègue des pouvoirs du Parlement britannique à l'Écosse et au Pays de Galles. De même, la Nouvelle-Zélande n'a pas de Sénat, l'Australie a un Sénat fondé sur le concept du vote unique transférable (VUT), un type de représentation proportionnelle (RP), et la meilleure description qu'on peut faire de la Chambre des Lords est de dire qu'il s'agit d'un travail en cours, consistant pour le moment en un mélange de lords nommés et d'autres qui ont hérité de leur titre. Sur le plan du système électoral, les Chambres des communes britannique et canadienne favorisent toutes deux le système majoritaire uninominal à un tour, tandis que la Chambre des représentants d'Australie utilise le mode de scrutin préférentiel, un système non proportionnel qui permet aux électeurs dans chaque district d'accorder un ordre de préférence aux candidats qui se présentent; le Parlement de Nouvelle-Zélande utilise un système proportionnel plurinominal, lequel, comme le nom l'indique, permet d'élire certains membres en provenance des circonscriptions uninominales (non proportionnelles) et d'autres à partir d'une liste nationale du parti (proportionnelle).

Les systèmes politiques de ces pays varient de bien d'autres façons, y compris sur le plan des pratiques des partis politiques. Par exemple, en Australie, lorsque le parti travailliste forme le gouvernement, c'est le caucus parlementaire qui choisit les ministres du Cabinet, alors qu'au Canada, seul le premier ministre est habilité à faire ces choix. Nous en avons maintenant assez dit pour étoffer notre argument central, c'est-à-dire que la règle de gouvernement responsable coexiste avec une variété d'arrangements institutionnels et de pratiques politiques. En d'autres mots, le gouvernement responsable n'est pas un obstacle au changement institutionnel, dans la mesure où l'exécutif politique doit répondre à l'assemblée législative en entretenant la confiance d'une majorité de membres.

Cela ne revient pas à dire que le gouvernement responsable n'a aucune influence sur le façonnement des institutions politiques ou sur le comportement des intervenants politiques. Il est indéniable qu'il en a une. Par exemple, la dominance des partis politiques dans le système de style Westminster découle depuis toujours du gouvernement responsable, puisque la règle essentielle du gouvernement responsable pousse les politiciens élus qui adhèrent aux mêmes idéaux à se regrouper. Les chefs parlementaires qui parviennent à conserver à long terme le soutien de la majorité de députés deviennent les chefs du parti majoritaire, autrement dit « le parti au pouvoir ».

Par ailleurs, on peut aussi critiquer le gouvernement responsable en disant qu'il encourage une approche antagoniste sur le plan de la politique, approche selon laquelle le parti (ou les partis) au pouvoir doit défendre chacun de ses gestes tandis que le parti (ou les partis) d'opposition les attaque sans cesse. Il ne fait aucun doute que cette critique est vraie, pour la même raison qu'il encourage l'établissement des partis politiques. Tout comme les intervenants politiques qui forment le gouvernement sont tenus de suivre des stratégies qu'ils jugent susceptibles de les maintenir au pouvoir, les opposants doivent se conformer à une stratégie visant à réduire le degré de soutien du public envers le gouvernement.

Insister sur le fait que le gouvernement responsable permet une variété d'arrangements institutionnels et de pratiques politiques ne signifie pas qu'on met de côté son incidence sur ces arrangements ou sur le comportement des intervenants politiques. Toutefois, il importe d'apprécier la variété époustouflante que permet ce système à règle unique.

POINTS À RETENIR

Le gouvernement responsable peut accommoder toute une diversité d'arrangements institutionnels, de pouvoirs et de pratiques. Il s'ensuit que les pays qui se sont dotés d'un système de gouvernement responsable sont tous distincts quant à leur chefs d'État, à leur système électoral, aux pouvoirs du premier ministre, à la formule de Chambre haute (Sénat), à la discipline de parti et aux procédures parlementaires.

* * *

PARTIE 2 : LA RESPONSABILITÉ MINISTÉRIELLE

La convention de la responsabilité ministérielle

Sous un gouvernement responsable, le gouvernement, qu'il gouverne ou qu'il tombe, demeure une entité unique. Donc, le gouvernement responsable entraîne que les ministres doivent collectivement rendre des comptes à la Chambre des communes pour l'exercice des pouvoirs de l'État.

Cependant, c'est aux ministres que la loi confère l'exercice des pouvoirs d'État. Avant l'adoption complète du concept de gouvernement responsable, les ministres assumaient individuellement la responsabilité de l'exercice des pouvoirs d'État; ainsi ils pouvaient exercer les pouvoirs d'État seuls ou conjointement avec la Couronne au fur et à mesure que les structures constitutionnelles du parlement britannique évoluaient. Les pouvoirs de la Couronne sont exercés par un ministre ou un groupe de ministres désigné (comme le Cabinet qui agit à titre de gouvernement en conseil ou un Comité du Cabinet investi d'un pouvoir légal, comme le Conseil du Trésor du Canada). Cette convention assure qu'il y a toujours un ministre responsable à nommer et à blâmer lorsque les choses tournent mal. Sur le plan politique, l'imputation du blâme à une personne donnée se produit à la Chambre des communes; sur le plan juridique, c'est en cour de loi qu'on fait ce genre de chose.

Le principal outil institutionnel qui permet de concrétiser la responsabilité

ministérielle est l'organisation des portefeuilles ministériels de manière à ce qu'on puisse désigner un ministre pour chaque ministère du gouvernement. Ce modèle organisationnel a remplacé le modèle précédent en Grande-Bretagne, soit un modèle où les organisations d'État étaient dirigées et gérées par un Conseil ou plus d'un ministre ou représentant de la Couronne. (Le Conseil du Trésor du Canada, qui est organisé comme un conseil de ministres dotés de pouvoirs légaux, est conforme à l'ancienne tradition.) En apportant ce changement, le gouvernement devient, sous la direction du premier ministre, un Cabinet de ministres dotés chacun d'un ministère du gouvernement.

La convention de la responsabilité ministérielle entraîne ce qui suit :

- Les ministres sont individuellement responsables envers l'assemblée législative pour les pouvoirs qui font partie de leur portefeuille respectif;
- Les ministres sont individuellement responsables de leurs propres actions ainsi que des actes des fonctionnaires ministériels qui relèvent d'eux;
- Les ministres répondent aux questions qui leur sont posées à la Chambre des communes ou par les comités de la Chambre ainsi que par les comités sénatoriaux, sur tous les sujets qui relèvent de leurs responsabilités;
- Les fonctionnaires ministériels peuvent être convoqués pour témoigner devant des comités parlementaires au nom de leur ministre;
- Les ministres peuvent être nommés et blâmés personnellement pour la mauvaise administration de leur ministère ou même faire l'objet d'une censure de la part de l'assemblée législative, mais cette dernière n'a pas le pouvoir de les congédier.

Le contrôle démocratique sur l'administration publique

Le principe démocratique qui sous-tend la doctrine de la responsabilité ministérielle, écrit Sharon Sutherland, préconise de s'assurer qu'un ministre donné est « responsable de tout acte posé par la Couronne [l'ensemble de la structure exécutive et administrative du gouvernement] et que l'on peut rendre politique en le soulevant à la Chambre des communes[5] ». Il s'ensuit que « la doctrine offre un contrôle démocratique sur l'administration bureaucratique d'hier et de demain[6] ». *Les éléments essentiels au contrôle démocratique sont*

le pouvoir d'agir du Ministre et la responsabilité ministérielle pour les gestes posés. Les deux dimensions sont intimement liées : sans pouvoir ministériel, la responsabilité ministérielle disparaît. On ne peut pas tenir les ministres responsables pour ce qui s'est produit s'ils n'avaient pas le pouvoir d'agir pour commencer. Ils ne peuvent prendre aucune mesure corrective s'ils n'ont pas le pouvoir d'intervenir dans l'administration de leur portefeuille. C'est pourquoi le ministre en poste doit répondre pour ce qui s'est produit dans le portefeuille, même avant sa nomination au poste : seul le ministre en poste a le pouvoir d'agir pour corriger les décisions du passé et leurs conséquences.

Le génie de la doctrine est que, lorsque le Parlement confère à un ministre une responsabilité spécifique pour la bonne marche des affaires publiques, il lui fournit également le pouvoir légal nécessaire pour s'acquitter de cette responsabilité, établissant ainsi les conditions requises pour la responsabilité ministérielle. Les responsabilités du ministre s'étendent à tout ce que l'on fait dans leur ministère*, « y compris les actes de tous les fonctionnaires sous sa responsabilité et sa direction, que le ministre en ait connaissance ou non[10] ». On ne fait ici aucune distinction entre les questions de politiques et les questions d'administration.

La responsabilité du ministre s'étend aussi aux sociétés d'État et autres organismes qui jouissent d'une certaine autonomie.† Dans la mesure où ces organisations ont été créées comme des organisations gouvernementales, elles sont sujettes à la direction et au contrôle des ministres et ne diminuent en rien la responsabilité générale du ministre d'avoir à répondre et à justifier à la Chambre des communes de la façon dont on exerce les pouvoirs de l'État », comme l'explique Nicholas d'Ombrain[11].

* Les ministres ne sont pas responsables si une loi confère des pouvoirs exclusifs à un sous-ministre ou à un autre fonctionnaire.

† Ces organismes se démarquent considérablement des « fondations indépendantes » récemment conçues et créées par le gouvernement fédéral, où les ministres n'ont pas assez de pouvoirs pour que l'on puisse appliquer la responsabilité ministérielle. En même temps, cette conception sert au moins à mettre en relief une énigme dans la gestion publique contemporaine, soit le désir de promouvoir un rendement accru et plus d'innovation dans l'administration des affaires publiques en cherchant à faire une délégation radicale des pouvoirs. Le modèle de la fondation indépendante illustre bien ce qui se

Hypothèses fausses et histoire trompeuse

Ces dernières décennies, bon nombre de députés, commentateurs et étudiants du modèle parlementaire de gouvernement en sont venus à considérer que la doctrine de la responsabilité ministérielle individuelle était complètement désuète. Beaucoup de critiques semblent croire qu'à une certaine époque, les ministres donnaient automatiquement leur démission lorsqu'on attaquait leurs actes ou ceux de leurs fonctionnaires en Chambre ou que la Chambre des communes avait déjà eu le pouvoir d'exiger la démission des ministres. Cette prémisse est fausse. Les modes d'obtention d'une démission ministérielle n'ont pas changé depuis la ratification de la Confédération, et la Chambre des communes n'a jamais eu le pouvoir d'exiger la démission d'un ministre. Seul le premier ministre peut démettre un ministre de ses fonctions. Rien n'a changé ou n'a été modifié à cet égard au fil des ans.

On voit bel et bien des ministres démissionner sous les pressions ou lorsqu'ils prévoient des pressions excessives, mais les raisons de ce geste ont toujours été liées aux actes des ministres eux-mêmes, soit des incidents de mauvaise administration, d'inconduite publique ou de désaccord politique avec leur propre gouvernement. « L'opposition peut forcer une démission, conclut Sutherland, mais seulement lorsqu'elle peut établir solidement qu'il y a eu un manque d'éthique personnelle ou de probité tel que les collègues du ministre en question et le premier ministre refusent de lui offrir la protection de la responsabilité collective, où lorsque le Cabinet ne peut faire preuve de solidarité puisque le gouvernement est minoritaire[1] ». *Autrement dit, la Chambre utilise la pression politique, mais elle n'a pas le pouvoir constitutionnel d'exiger la démission d'un ministre.*

Au Canada, en plus de la solidarité qui vient avec les gouvernements de parti, la tendance des premiers ministres et des Cabinets à soutenir les ministres que l'on attaque est rehaussée par la pratique, qui remonte à la

produit lorsque les pouvoirs ministériels et la responsabilité inhérente sont connus, il ne reste plus rien de l'obligation de rendre des comptes au public et du contrôle démocratique. Voir Peter Aucoin, « Independent foundations, public money and public accountability: Whether ministerial responsibility as democratic governance », Administration publique du Canada, vol. 46, N° 1 (printemps 2003), p. 32–36. Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport à la Chambre des communes*, avril 2003 (Chapitre 1, « Soustraire des fonds publics au contrôle du Parlement »).

Confédération, d'édifier le ministère de façon à ce qu'il soit représentatif à l'échelle du pays. Cet « impératif de représentation » comme le nomme Colin Campbell, signifie que les ministres sont choisis, du moins en partie, parce qu'ils représentent un aspect important de l'identité canadienne, particulièrement une province ou une région[13]. Autrement dit, beaucoup de ministres sont protégés, non parce qu'ils sont importants aux yeux du premier ministre ou à cause de leurs allégeances politiques, mais bien parce qu'ils représentent un segment particulier de la population canadienne.

Toutefois, la protection que procure la solidarité du Cabinet à un ministre que l'on attaque à la Chambre ne réduit en rien la responsabilité ministérielle, elle ne fait qu'élever les enjeux politiques. Lorsqu'un ministre tient fermement ses positions malgré les critiques formulées contre lui à la Chambre, ses opposants se voient forcés de reculer ou de traiter la question comme une question de confiance dans le gouvernement.

Quoiqu'en disent les critiques de la responsabilité ministérielle, un ministre n'est pas toujours à l'abri, même en situation de gouvernement majoritaire. Par exemple, au cours des vingt dernières années, on a pu forcer plusieurs ministres à démissionner lorsque l'opinion publique était telle qu'il était pratiquement impossible de les protéger. Dans une situation de gouvernement minoritaire, les ministres sont plus susceptibles d'être frappés de censure mais les partis d'opposition doivent également faire attention à la possibilité d'une élection générale s'ils font tomber le gouvernement par une motion de non-confiance.

Alors que la Chambre des communes peut défaire un gouvernement à l'aide d'une motion de confiance et, ainsi, exiger qu'il démissionne ou convoque une élection générale, elle ne peut pas congédier ou exiger la démission d'un ministre donné. La convention de gouvernement responsable ne permet pas à un parti au pouvoir de prévenir la démission du gouvernement (ou d'une élection générale) en réorganisant son leadership et ses membres. Ainsi, la Chambre doit-elle aussi approuver ou rejeter une motion de non-confiance comme une entité unique. Comme l'explique Sutherland,

> (TRADUCTION) Le gouvernement doit pouvoir contrôler et protéger ses propres membres *pour être en mesure* d'accepter de manière significative la responsabilité de sa direction et de ses impacts en tant que gouvernement. Il ne pourrait pas gouverner comme une administration cohérente si la Chambre

> des communes pouvait changer les membres du Cabinet et exercer un veto sur les ministres[1].

L'incapacité de la Chambre des communes d'exiger la démission d'un ministre n'est *pas* une application exagérée de la discipline de parti ou encore une trop grande concentration des pouvoirs dans les mains du premier ministre. Il ne s'agit pas non plus du résultat d'un changement de pratique au chapitre de la responsabilité ministérielle. Cette incapacité est et a toujours été une partie intégrante de la convention du gouvernement responsable.

Le concept de gouvernement responsable signifie que la Couronne n'a plus la prérogative de choisir ou d'éliminer des ministres. C'est au principal ministre, le premier ministre, qu'il incombe de choisir *et* de remercier les ministres*. Les ministres relèvent donc du premier ministre qui, dans la tradition canadienne, est le seul à pouvoir les nommer et les démettre de leurs fonctions†. Il s'ensuit que lorsqu'un ministre n'offre pas sa démission ou qu'il n'est pas remercié par le premier ministre, ce dernier doit continuer de soutenir le ministre en question‡.

Bien que la Chambre n'ait pas le pouvoir de renvoyer les ministres, les partis d'opposition de la Chambre ont néanmoins toutes les raisons de harceler les ministres qu'ils estiment vulnérables à des accusations d'inconduite ou de mauvaise administration pour exiger d'eux qu'ils démissionnent ou du premier ministre qu'il les congédie. Ils sont le chaînon politique le plus faible du gouvernement. L'examen constant de la Chambre ou des comités parlementaires fait souvent de plus en plus de lumière sur les actes en question ou parviennent à exposer le manque de volonté ou l'incapacité d'un ministre de rendre des comptes susceptibles de satisfaire le Parlement, les médias et le public. Ce genre d'examen impose une sanction dans la mesure où il attaque la réputation et parfois les possibilités professionnelles d'un ministre, particulièrement si l'incident fait baisser la popularité du gouvernement dans l'opinion publique.

Souvent, les critiques de la responsabilité ministérielle affirment que la Chambre est « impuissante » à assurer

*Les députés qui deviennent ministres sont assermentés au sein du Conseil privé, une nomination à vie. Ainsi, le Conseil privé emploie tous les ministres des anciens gouvernements.

† En Australie et en Nouvelle-Zélande, les caucus travaillistes choisissent les ministres du ministère lorsque leur parti est au pouvoir, mais c'est le premier ministre qui leur attribue des portefeuilles ministériels.

‡ Dans certains cas, le premier ministre fait plus que défendre un collègue, en effet, bien souvent le ministre que l'on attaque est responsable de quelque chose qui a été demandé par le premier ministre.

la responsabilité ministérielle, particulièrement en situation de gouvernement majoritaire. Ce genre d'affirmation doit bien faire rire, ou pleurer, les ministres qui doivent subir l'œil inquisiteur des partis d'opposition de la Chambre, une couverture médiatique souvent inopportune ainsi que le potentiel de rétrogradation ou de congédiement lorsque le gouvernement aura cessé de subir la pression du public.

Depuis dix ans, une opposition fragmentée et la rigueur de la discipline de parti sous un gouvernement majoritaire ont sans aucun doute contribué à réduire la capacité de l'opposition de veiller à ce que les ministres s'acquittent de leurs responsabilités. *Cependant, il n'existe aucune preuve pour confirmer l'opinion selon laquelle le Parlement s'est déjà acquitté de son rôle d'examinateur de manière beaucoup plus efficace qu'il ne le fait à l'heure actuelle.* En effet, bien que les secteurs d'activité du gouvernement se soient considérablement élargis depuis la Confédération, les instruments dont se servent le Parlement et d'autres pour mettre le gouvernement sous la loupe ont eux aussi évolué. Ces instruments incluent des sessions parlementaires plus longues, l'existence de comités parlementaires qui examinent le travail des ministres et de leurs fonctionnaires; la création d'un régime d'accès à l'information; l'établissement de nouveaux organismes parlementaires de vérification et d'examen, l'élargissement du mandat du plus important organisme de vérification, le vérificateur général, les débats parlementaires télévisés et l'utilisation d'Internet pour afficher les plans du gouvernement et les rapports de rendement. Bien sûr, ces nouveautés n'ont pas toutes pleinement atteint leurs buts, et certains aspects de l'examen parlementaire peuvent avoir perdu de leur rigueur au fil des ans. Néanmoins, les ministres aujourd'hui sont au moins aussi examinés et exposés que leurs collègues d'antan.

Les ministres et les fonctionnaires

D'aucuns parmi les critiques de la responsabilité ministérielle soutiennent qu'il est impossible pour un ministre de rendre des comptes à l'assemblée législative pour les actes des fonctionnaires du ministère. Ils font valoir que de toute manière les ministres n'acceptent pas la responsabilité pour les actes de leurs fonctionnaires et que ces fonctionnaires sont de plus en plus

souvent tenus publiquement responsables, parfois par leur ministre mais la plupart du temps par des comités législatifs, de certaines décisions ou de certains actes[13]. La section qui suit porte sur la question de l'obligation de la fonction publique de rendre des comptes au Parlement. On y place la question de la responsabilité ministérielle pour l'administration des ministères gouvernementaux dans le contexte des exigences de la convention de responsabilité ministérielle.

Dans son ouvrage sur le gouvernement canadien qui a fait autorité au milieu du vingtième siècle, R. MacGregor Dawson citait en l'approuvant le compte-rendu de R. L. Borden rédigé en 1909 alors qu'il était chef de l'opposition :

> [TRADUCTION] Un ministre de l'État est responsable, dans le système britannique, des moindres détails de l'administration de son ministère; il est politiquement responsable, *bien qu'il ne connaisse* rien de tous ces détails. Lorsque quelque chose tourne mal dans son ministère, il doit donc en répondre au Parlement et, s'il vient devant le Parlement et indique qu'il a confié la tâche à un fonctionnaire comme il est normal de le faire et en toute bonne foi, qu'il l'avait choisi pour ses capacités, ses aptitudes et son intégrité et que dès que les choses ont mal tourné, il a immédiatement procédé à une enquête pleine et entière de la question et a puni l'individu en question en le congédiant ou en lui imposant une rétrogradation, il aura fait son devoir. C'est ainsi qu'on règle ces questions en Grande-Bretagne, et c'est ainsi, il semble, que nos affaires devraient être menées dans ce pays[14]. [italique ajouté par l'auteur]

Borden était d'avis que la responsabilité ministérielle signifiait qu'un ministre devait mener enquête sur les supposés problèmes, trouver les solutions qui s'imposaient et signaler toutes les mesures prises au Parlement. Cela ne signifiait pas que le ministre devait respecter des normes impossibles de connaissance des agissements internes dans son ministère. Éliminons la version plus vieille et plus dure de la gestion des ressources humaines, vestige d'une époque où les ministres nommaient et congédiaient les fonctionnaires du ministère et, on constate que 75 ans plus tard, des experts constitutionnels de premier plan comme J. R. Mallory reprennent les propos de Borden[15].

De grands experts d'aujourd'hui sur la responsabilité ministérielle, y compris Sutherland et Andrew Heard[16], conviennent qu'on ne s'attend pas à ce qu'un ministre démissionne lorsque

les adversaires politiques étalent les lacunes administratives du ministère qu'il dirige, mais on s'attend à ce qu'il prenne des mesures correctives et on le tient personnellement responsable de ces gestes. Le *Guide du sous-ministre*, le dernier énoncé du gouvernement sur le sujet, présente la question ainsi :

> Les ministres doivent être présents au Parlement pour répondre aux questions concernant l'exercice de leurs pouvoirs, y compris les erreurs administratives. Cependant, la responsabilité ministérielle ne signifie pas que le ministre doive démissionner aussitôt qu'une erreur est commise. Il est essentiel de prendre les mesures nécessaires pour corriger les erreurs afin qu'elles ne se reproduisent plus. Si un fonctionnaire fait une erreur, la responsabilité du ministre est satisfaite s'il répond au Parlement de l'erreur de son subordonné et met en œuvre les mesures correctives requises, par exemple une mesure disciplinaire ou des changements dans les processus de reddition de comptes et d'approbation[5].

Dans son examen des démissions ministérielles au fédéral de 1867 à 1990, Sutherland a constaté que la pratique est conforme à la doctrine : on n'a vu aucune démission découlant directement d'erreurs de fonctionnaires durant cette période[6], et pour cause. En effet, ni l'intérêt public ni les valeurs démocratiques ne seraient bien servis si les ministres étaient forcés de démissionner à cause des lacunes et des manquements de leurs fonctionnaires ou de leurs actes qui le mettent au ban de la société. La question à savoir qui décidera si les décisions ou les actes d'un ministre le mettent au ban de la société dépendra de la dynamique politique qui entre en jeu à n'importe quel moment donné.

Le Canada dans un contexte comparatif

En comparaison, la feuille de route du Parlement canadien lorsqu'il s'agit de tenir les ministres responsables montre des forces dans certains secteurs et des faiblesses dans d'autres. En outre, ce qui constitue un atout d'un certain point de vue peut devenir une responsabilité vue sous un autre angle. Par exemple, la Chambre des communes du Canada a toujours obtenu de très bons résultats comparativement à d'autres systèmes fondés sur le modèle Westminster quant au roulement électoral de ses membres. La compétitivité des élections au Canada s'est traduite par un flot constant de nouveaux députés élus à la Chambre. Ce roulement a amené du sang nouveau et a contribué à tenir la majorité des députés alertes et aux aguets, car très

peu d'entre eux peuvent considérer leur poste comme sécuritaire. Cependant, ce même roulement a contribué à un nombre relativement important de députés canadiens qui, à tout le moins pour un certain temps après avoir été élus à la Chambre, manquent d'expérience dans les façons de la Chambre, ont une connaissance minimale du gouvernement et de ses rouages et sont portés à se montrer serviles face au leader parlementaire de leur parti.

Quelle que soit la valeur du système américain pour contraindre le pouvoir exécutif, ses dispositions en matière de reddition de comptes de l'exécutif évitent délibérément d'émuler les pratiques de la responsabilité ministérielle. Le pouvoir exécutif est entièrement distinct du pouvoir législatif : le président et les secrétaires du Cabinet ne peuvent pas être membres du Congrès. Ils n'ont pas la responsabilité du Congrès; les secrétaires ne relèvent que du président et seul ce dernier est directement appelé à rendre des comptes à l'électorat américain. Bien entendu, cette séparation des pouvoirs donne au Congrès plus de pouvoir indépendant que n'en ont la Chambre des communes ou le Sénat canadiens. Elle force le pouvoir exécutif à être en lutte constante avec le Congrès sur des questions de législation, de budget et même au chapitre des nominations aux postes exécutifs ou judiciaires. Ces luttes ont lieu avant tout dans les labyrinthes des comités de la Chambre et du Sénat. Cela dit, le pouvoir exécutif n'est pas toujours vainqueur; le pouvoir est normalement réparti entre divers quartiers: le pouvoir exécutif administre les affaires publiques, mais les lois, les réglementations et les programmes émanent d'une interaction entre les deux pouvoirs. En revanche, particulièrement en ce qui touche aux politiques intérieures, ni le président ni les secrétaires du Cabinet n'ont à subir quoi que ce soit de semblable aux incessantes questions d'une opposition partisane dans une arène législative officielle et ouverte comme doivent y faire face le premier ministre et les ministres dans les systèmes parlementaires. Les présidents américains choisissent soigneusement leurs auditoires avant de prononcer des discours et la possibilité de leur poser des questions fait l'objet d'un contrôle très strict.

POINTS À RETENIR

Le principal élément qui compose la responsabilité ministérielle est le fait que les ministres sont politiquement et légalement responsables de leurs actes et de ceux de leurs subordonnés. Il n'existe pas de distinction entre la responsabilité pour les politiques et la responsabilité pour l'administration; le ministre les assume toutes deux. Cette responsabilité signifie également que le ministre doit avoir le pouvoir de diriger les organisations de son portefeuille lorsque les choses tournent mal. Ainsi, les élus conservent le contrôle démocratique sur les institutions et les actes de l'État.

La Chambre des communes peut défaire un gouvernement sur une question de non-confiance et, par conséquent, exiger qu'il démissionne ou qu'il provoque une élection, mais elle n'est pas habilitée à congédier ou à renvoyer un ministre donné.

MYTHES À ÉLIMINER

Mythe : *La responsabilité ministérielle est une coquille vide, contrairement à ce qu'elle était au bon vieux temps, alors que les ministres avaient des comptes à rendre et qu'ils devaient démissionner lorsque les choses allaient mal.*

Fait : *Les ministres n'ont jamais démissionné à cause de la qualité de l'administration dans la fonction publique. Le fait d'être responsable n'entraîne pas automatiquement la nécessité de démissionner, cela signifie qu'il faut prendre des mesures correctives rapides et opportunes pour régler les problèmes.*

Mythe : *La responsabilité ministérielle exige d'un ministre qu'il soit au courant de tout ce qui se passe dans son ministère.*

Fait : *Les ministres n'ont jamais été tenus de savoir tout ce qui se passe dans leur ministère et personne ne s'y attend. Ce genre d'exigence est irréaliste et n'est pas nécessaire au bon fonctionnement de la responsabilité ministérielle.*

La responsabilisation de la fonction publique

Selon la constitution, les fonctionnaires sont les subordonnés des ministres. Ils sont responsables et doivent rendre des comptes aux ministres, dans le cas des sous-ministres au premier ministre, ou à leurs supérieurs administratifs pour les autres fonctionnaires. Les fonctionnaires n'ont pas d'identité distincte sur le plan constitutionnel. Sauf dans les cas énoncés ci-dessous, le pouvoir exécutif de l'administration repose dans les mains des ministres, individuellement pour la direction et la gestion des portefeuilles ou collectivement pour les questions qui doivent se résoudre à l'échelle du gouvernement. Le Cabinet et le Conseil du Trésor sont les dépositaires du pouvoir collectif des ministres.

Les fonctionnaires, les ministres et le Parlement

Il va de soi que, chaque jour, des fonctionnaires prennent des décisions au nom de leur ministre. À quelques exceptions près, ils prennent des décisions avec le pouvoir de leur ministre, peu importe que celui-ci leur ait explicitement délégué ce pouvoir ou que la délégation ne soit qu'implicite. Néanmoins, les ministres restent personnellement responsables; ils ne peuvent pas se décharger de leur responsabilité constitutionnelle de reddition de comptes sur d'autres. Enfin, la convention de la responsabilité ministérielle ne fait aucune distinction entre la responsabilité pour les politiques et la responsabilité pour l'administration*.

Au fil des ans, toutefois, le Parlement a établi un régime de gestion administrative qui attribue officiellement et directement des pouvoirs administratifs spécifiques à un organisme exécutif indépendant ainsi qu'à certains fonctionnaires, généralement aux sous-ministres, comme nous le décrivons ci-dessous.

Premièrement, pour veiller à ce que la fonction publique reste professionnelle et non partisane, le Parlement a confié le pouvoir de doter la fonction publique, sauf pour les échelons

*Le modèle de ministère dirigé par un ministre n'est plus la seule formule organisationnelle en usage au gouvernement fédéral. Le Parlement a attribué des pouvoirs et des responsabilités distinctes à une diversité d'organismes gouvernementaux qui ne sont pas des ministères, comme les sociétés d'État, les organismes de représentation, voire, en général, à des conseils d'administration, à des commissions ou à des conseillers. Les organisations font partie du gouvernement, mais elles sont régies d'une façon de manière générale par rapport aux ministres. Cependant, les ministres possèdent suffisamment d'autorité pour pouvoir exercer un certain contrôle démocratique sur ces organismes gouvernementaux quasi indépendants.

de sous-ministres et sous-ministres adjoints, à un organisme exécutif indépendant, soit la Commission de la fonction publique (CFP)*. La CFP relève directement de la Chambre des communes; elle ne répond à *aucun* ministre ou groupe de ministres. Elle a pour mandat de doter la fonction publique en se fondant sur le principe du mérite. Autrement dit, le Parlement a retiré la prérogative exécutive aux ministres quant à la nomination d'employés de la fonction publique de manière à empêcher ceux-ci de nommer des fonctionnaires pour des considérations partisanes, ou de patronage†.

À l'heure actuelle, la CFP établit les règles de dotation de la fonction publique, mais elle confie aux sous-ministres le pouvoir de doter la majeure partie des postes. Ceux-ci, à leur tour, peuvent déléguer le pouvoir à d'autres fonctionnaires du ministère. Puisqu'elle a délégué ce pouvoir, la Commission vérifie ensuite la dotation dans chaque ministère pour s'assurer qu'elle est conforme aux règles qu'elle a établies et elle peut, au besoin, prendre des mesures correctives si elle n'est pas satisfaite des pratiques de dotation d'un ministère. Bref, la CFP conserve le mot de la fin sur les questions de dotation dans la fonction publique.

Puisque la CFP possède des pouvoirs indépendants et qu'elle relève directement de la Chambre des communes, la responsabilité ministérielle ne s'applique pas aux décisions qui portent spécifiquement sur les questions de dotation dans la fonction publique.

Deuxièmement, dans quelques rares secteurs de l'administration, le Parlement a confié des responsabilités et des pouvoirs directement aux sous-ministres pour faire en sorte que certaines fonctions spécifiques à la fonction publique ne relèvent plus de la discrétion des ministres. Ces pouvoirs et responsabilités leurs sont confiés dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur les langues officielles*.

*Les postes de sous-ministres et de sous-ministres adjoints sont dotés comme des nominations du gouverneur en conseil, une prérogative du premier ministre. Bien que la tradition dicte que, à quelques exceptions près, ces postes soient confiés à des fonctionnaires de carrière, une fois nommés, ces fonctionnaires ne font plus partie de la fonction publique prétendument non partisane. Ils servent le premier ministre.

†Les ministres peuvent engager du personnel partisan sur le plan politique dans leur « cabinet ministériel » (le Cabinet du premier ministre lorsqu'il s'agit de ce dernier). Le nombre d'employés partisans a considérablement augmenté depuis quarante ans. De plus en plus, les médias ne distinguent plus entre ces employés nommés et les fonctionnaires engagés par la CFP.

Troisièmement, le Conseil du Trésor a, pour sa part, le pouvoir de déléguer directement aux sous-ministres certains pouvoirs administratifs réglementaires qui lui sont attribués en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, particulièrement dans les secteurs de la gestion des ressources humaines et financières. Cette délégation de pouvoirs est stipulée dans le texte de la *Loi* elle-même.

Quatrièmement, dans un nombre limité de secteurs, comme les douanes et les accises, l'immigration, les pêches et les inspections sanitaires, le Parlement a accordé un pouvoir exécutif indépendant à des « titulaires de charges créées par une loi ». Ces fonctionnaires, y compris certains sous-ministres, ont le pouvoir de prendre des décisions de manière essentiellement indépendante de leur ministre dans des secteurs où l'on a jugé préférable que les décisions concernant certaines fonctions soient prises par un fonctionnaire impartial.

Dans le cas des quelques fonctionnaires de la fonction publique qui sont investis par la loi de pouvoirs directs, ils doivent personnellement répondre de l'exercice de ces pouvoirs qui leur ont été confiés. Leurs ministres, dont ils relèvent pour la majorité de leurs fonctions, ne peuvent les diriger ou leur donner des ordres quant à l'utilisation de ces pouvoirs. Les ministres, par conséquent, ne sont pas responsables des décisions spécifiques que ces titulaires prennent de leur propre chef. Comme pour la CFP, le Parlement a reconnu que ces décideurs constituent l'exception à la convention de la responsabilité ministérielle.

En ce qui concerne les fonctionnaires à qui la CFP ou le Conseil du Trésor confient des pouvoirs, la Commission et le Conseil ne se lavent pas les mains de ces pouvoirs en les déléguant; dans le cas du Conseil du Trésor, les ministres restent responsables envers la Chambre des communes. Pour tout le reste, les fonctionnaires sont placés exclusivement sous le pouvoir de leur ministre et ce dernier est tenu responsable. Selon le principe de la responsabilité ministérielle, les fonctionnaires sont réputés « anonymes ».

L'anonymat de la fonction publique en situation de stress

Par définition, les fonctionnaires sont anonymes précisément parce qu'ils sont les subordonnés des ministres*. Exception faite des quelques cas énumérés ci-dessus, tout ce qu'ils font est accompli au nom du ministre,

*Il ne faut pas confondre anonymat avec confidentialité. Tous les fonctionnaires sont soumis aux règles de confidentialité, ou de secret, dont la plupart s'appliquent également aux ministres.

lequel assume l'entière responsabilité. On exige en outre des fonctionnaires professionnels et non partisans qu'ils s'abstiennent de défendre ou de promouvoir les politiques, les décisions ou les actes de leur ministre*. Les fonctionnaires professionnels et non partisans parlent en public « au nom de » leur ministre seulement lorsqu'il s'agit de répondre à des questions factuelles ou de donner des explications descriptives. Ils ne doivent pas agir ou donner l'impression d'agir comme des « agents » du ministre en prenant publiquement sa défense.

Pourtant, particulièrement depuis les réformes du système de comités parlementaires au cours des années 1960, les fonctionnaires comparaissent régulièrement devant les comités parlementaires. En effet, les fonctionnaires sont maintenant appelés devant ces comités plus souvent que ne le sont les ministres, particulièrement le Comité des comptes publics et d'autres comités qui se penchent sur les événements antérieurs, soit des comités devant lesquels les fonctionnaires sont souvent appelés à comparaître hors de la présence de leur ministre. *Il est devenu habituel de dire qu'ils ne font que fournir des « réponses » aux questions qui leur sont posées par les députés qui composent ces comités; ils ne défendent ni ne justifient les actes de leurs ministres†.*

En plus de l'apparition dorénavant routinière des fonctionnaires devant les comités parlementaires, un certain

* Les employés partisans peuvent faire tout ce que le ministre leur permet de faire. Bien sûr, on présume que les ministres ne leur permettraient jamais de critiquer le gouvernement, mais qu'ils s'attendent plutôt à ce qu'ils le défendent et qu'ils fassent valoir son programme. Quoiqu'il en soit, les ministres demeurent entièrement responsables pour tout ce qu'ils disent ou font. Le nombre croissant d'employés politiques partisans depuis vingt ans, combiné à une incapacité de plus en plus fréquente des médias de distinguer entre ces employés nommés et les fonctionnaires non partisans engagés par la CFP, contribue à brouiller le principe de l'anonymat. Ailleurs qu'au Canada, la responsabilité des ministres pour les employés politiques partisans est devenue une question de premier plan en Australie et devient peu à peu une question d'importance en Grande-Bretagne au fur et à mesure que le nombre d'employés politiques partisans atteint des niveaux qui contribuent à rendre les limites de plus en plus floues.

† Certains font une distinction entre l'obligation de s'expliquer et l'obligation de rendre compte. La première entraîne l'obligation de fournir de l'information ou des explications factuelles, la dernière est l'obligation de justifier ou de défendre ses actes ou ceux de ses subordonnés et de décrire ce qui sera fait pour corriger la situation (voir Canada, Bureau du Conseil privé, *Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires*, Décembre 1990).

nombre d'autres nouveautés importantes ont eu une influence sur l'anonymat de la fonction publique.

Premièrement, il faut mentionner le régime d'accès à l'information adopté dans les années 1980. Ce régime a ouvert la porte à la possibilité d'examiner des documents internes des ministères qui, auparavant, étaient inaccessibles au public, permettant non seulement de retracer les processus décisionnels mais également les actes administratifs des fonctionnaires.

Deuxièmement, un facteur tout aussi important, depuis les années 1960, on a créé un nombre croissant « d'agents du Parlement », y compris le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la vie privée, pour aider les députés à examiner l'administration des affaires publiques. Au même chapitre, l'expansion du mandat du vérificateur général en 1977 a placé encore plus les fonctionnaires dans la mire du public. Par suite de cet élargissement, la grande majorité des vérifications ne se limitent plus à l'examen des états financiers en vue de déterminer si les transactions sont conformes aux principes de comptabilité acceptés. Il s'agit dorénavant de vérifications sur la « valeur pour l'argent » qui examinent et évaluent dans quelle mesure la gestion des ministères et des organismes est efficiente et rentable, et quelles sont les procédures en place pour mesurer l'efficacité et la valeur pour l'argent.

Troisièmement, de manière plus générale, on a constaté une visibilité accrue des fonctionnaires qui découle de la couverture médiatique, et, enfin, on a remarqué que le besoins de fonctionnaires de consulter, souvent publiquement et à grande échelle, le public et certains groupes d'intérêt a engendré une meilleure transparence.

Pour toutes ces raisons, l'anonymat de la fonction publique, ainsi que le secret qui caractérisait jadis le travail dans la fonction publique, a maintenant été dépouillé de son essence constitutionnelle. Ce sont les ministres, et non leurs fonctionnaires, qui sont responsables de l'exercice du pouvoir ministériel. Cela est vrai malgré le fait que certains politiciens choisissent de tenir les fonctionnaires responsables de leurs propres actes et décisions. Au cours des vingt dernières années, on a pu voir des ministres permettre qu'on tienne leurs fonctionnaires responsables. Pour leur part, les députés de la Chambre des communes cherchent de plus en plus à tenir les fonctionnaires responsables de leurs actes administratifs. Ainsi, dans un grand nombre de ces incidents, les fonctionnaires ont été pris dans le tir croisé des luttes partisanes entre les ministres et les députés de l'opposition.

Remettre la doctrine traditionnelle en question

Les nouveautés décrites ci-dessus reflètent également l'évolution des idées sur la reddition de comptes dans la gouvernance et l'administration publique. On a commencé à remettre en question la conception traditionnelle de responsabilité ministérielle en ce qui touche aux fonctionnaires dans les années 1970. Le vérificateur général et la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité (la Commission Lambert établie en 1979 en réponse aux critiques du vérificateur général sur les pratiques dans l'administration publique) ont fait valoir que les fonctionnaires d'échelons supérieurs, particulièrement les sous-ministres, devraient avoir à répondre directement aux comités parlementaires pour la gestion de leur ministère, y compris la mise en œuvre des politiques et les conseils fournis aux ministres. Comme cet argument avait des ramifications directes pour la convention de la responsabilité ministérielle, le rapport de la Commission Lambert cherchait à établir une distinction entre les responsabilités administratives des fonctionnaires et les responsabilités politiques des ministres. Dans le sillon du rapport de la Commission rendu public en 1979, le vérificateur général a activement cherché ce changement dans la responsabilisation des fonctionnaires. Selon lui, les fonctionnaires doivent « sortir du placard »[21].

Cette remise en question de la doctrine traditionnelle a bénéficié d'un surcroît de crédibilité lorsque la Chambre des communes a accepté les recommandations du *Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes* (le rapport McGrath) en 1985. Le comité déclarait que la réforme avait pour but « [TRADUCTION] de redonner aux députés une fonction législative efficace, de leur donner un rôle significatif dans le façonnement des politiques publiques et, ce faisant, de redonner à la Chambre des communes la place qui lui revient dans le processus politique canadien[22] ». Un des éléments choisis pour concrétiser ce rôle plus significatif était le système de comités de la Chambre puisqu'il permettait de renforcer considérablement le pouvoir d'examen des députés. Avant tout, le comité McGrath cherchait à renforcer le rôle des comités en matière d'interrogation des ministres et des fonctionnaires au sujet des questions stratégiques et administratives, mais il s'est heurté de plein fouet à la convention de la responsabilité ministérielle et à son insistance sur l'anonymat de la fonction publique. Le rapport préconisait donc une « légère

modification » de la convention pour inclure le concept de « responsabilité des sous-ministres pour les questions administratives ».

En justifiant cet éloignement de la doctrine traditionnelle, le rapport fait mention du fait que, de nos jours, on ne peut demander aux ministres de respecter des normes impossibles de connaissance des mécanismes internes des ministères. Le rapport conclut « [TRADUCTION] la doctrine de la responsabilité ministérielle sape le potentiel de véritable reddition de comptes de la part d'une personne qui devrait être tenue responsable, soit l'administrateur principal du ministère [7] ». *Selon le rapport, les ministres devraient avoir à répondre au Parlement des questions stratégiques ainsi que de toute question administrative à laquelle ils ont activement pris part, alors que les sous-ministres devraient avoir à répondre aux comités de leurs actes administratifs.* Le rapport ne précise pas comment, de nos jours, on peut demander aux sous-ministres de respecter des normes impossibles de connaissance des mécanismes internes. Néanmoins, l'idée qu'un fonctionnaire puisse être tenu directement responsable par un comité parlementaire venait de recevoir l'*aval* d'un important comité parlementaire.

Le changement espéré dans le rapport de force entre la Chambre et le gouvernement ne s'est pas concrétisé considérablement par suite du rapport McGrath. Toutefois, les choses ont commencé à changer pour les fonctionnaires à cause des propositions des rapports et du facteur d'augmentation que représentait le déploiement du nouveau mandat du vérificateur général de mener des vérifications sur l'optimisation des ressources et l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* en 1985. Les fonctionnaires sont peu à peu devenus la cible de critiques de plus en plus fréquentes de la part des députés qui composent les comités parlementaires. On dit qu'à certains moments, les députés auraient été encouragés à critiquer les fonctionnaires par certains ministres qui eux-mêmes blâmaient publiquement leurs propres fonctionnaires pour des questions de mauvaise administration. En outre, dans une des affaires les plus publicisées du genre (une affaire infâme aux dires de certains), l'affaire

Al-Mashat en 1991[14], le Parlement a vu le premier fonctionnaire au pays, le greffier du Conseil privé, prendre publiquement la défense des ministres contre un collègue de la fonction publique*. Plus récemment, la demande de tenir les fonctionnaires responsables envers le Parlement a été renforcée par une série d'incidents de mauvaise administration qui semblent imputables, au moins dans une certaine mesure, aux fonctionnaires, ne serait-ce que parce qu'ils n'ont pas refusé de prendre part à cette mauvaise administration.

Quoiqu'il en soit, à l'heure actuelle, on ne peut avoir recours à l'interprétation traditionnelle de la doctrine de la responsabilité ministérielle pour passer outre la demande d'une responsabilisation directe de la fonction publique pour les questions d'administration. Il est clair que le fait d'invoquer cette interprétation n'aurait pas pour effet de libérer les ministres de leur inconfort parlementaire. Les députés, pour leur part, sont de moins en moins enclins à se contenter des assurances ministérielles à l'effet que les fonctionnaires ont été tenus responsables et qu'ils ont dû subir des sanctions gouvernementales internes appropriées. Les comités de la Chambre, qui sont tout aussi importants, semblent maintenant vouloir faire montre de leur puissance; par exemple, dans un rapport portant sur un cas récent, le Comité des comptes publics tenait publiquement le sous-ministre responsable des comptes[15].

On raffermit la doctrine traditionnelle

En juin 2002, le premier ministre annonçait « la mise en place de nouvelles mesures qui assureront une imputabilité accrue des sous-ministres pour la gestion de leur ministère. En tenant compte du cadre établi par la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP), cette initiative contribuera à améliorer les mécanismes d'imputabilité devant le Parlement et la population pour ce qui est des pratiques de gestion ». La déclaration du premier ministre fait explicitement référence à la pratique britannique, instaurée vers la fin du XIX[e] siècle, de désigner des secrétaires permanents (l'équivalent des sous-ministres canadiens) en tant « qu'agents de comptabilité » qui étaient responsables de répondre directement au Comité des comptes publics pour l'administration financière des fonds ministériels accordée par le Parlement. Le premier ministre a ensuite demandé au Conseil

* On pourrait dire que l'affaire Al-Mashat est une anomalie.

du Trésor « d'élaborer...des recommandations qui auront pour but d'améliorer l'imputabilité à l'égard de la gestion des fonds publics », y compris « des mesures spécifiques portant sur les responsabilités et les obligations de faire rapport des sous-ministres et des administrateurs généraux en ce qui a trait à leur administration de la LGFP[20] ».

Un an plus tard, le gouvernement publiait une mesure ferme sous forme d'un document intitulé *Guide du sous-ministre*. Ce document traite, avec force détails, de la responsabilisation de la fonction publique. Il commence par expliquer les « responsabilités multiples » des sous-ministres, y compris celles qui leur sont directement confiées par les lois qui régissent les différents aspects de l'administration publique. On y établit ensuite l'interprétation traditionnelle de l'anonymat de la fonction publique :

> L'une des responsabilités fondamentales du sous-ministre est d'appuyer le ministre relativement à l'obligation qui lui est faite de rendre des comptes au Parlement. Les sous-ministres ne sont pas les premiers responsables de l'exercice des pouvoirs de la Couronne et, par conséquent, leur relation avec le Parlement diffère fondamentalement de celle des ministres. Les sous-ministres et d'autres fonctionnaires se présentent devant les comités du Parlement au nom de leur ministre afin de répondre aux questions sur le rendement de leur ministère ou de fournir à cet égard des renseignements que le ministre ne pourrait raisonnablement fournir lui-même en raison de certains détails ou du niveau de complexité. [La fonction publique] n'a pas de voix ou d'identité distincte de celle de son ministre, mais elle n'a pas non plus à rendre des comptes politiques comme le ministre. Tenus à l'objectivité, les fonctionnaires n'ont pas à défendre les décisions politiques qu'a prises le gouvernement ou à débattre de controverses politiques. Si les choses fonctionnaient différemment, on risquerait de voir se politiser une fonction publique professionnelle et objective qui doit être au service du gouvernement au pouvoir; on assisterait au déplacement de la responsabilité et du pouvoir des ministres, qui sont élus démocratiquement, vers des fonctionnaires qui sont simplement nommés[21].

Dans ce document, on reconnaît que les sous-ministres ont une « *obligation particulière*...dans des secteurs comme la gestion financière, l'exécution des programmes et la prestation des services ainsi que la gestion des ressources humaines », et qu'ils « doivent *com-*

paraître en personne devant les comités parlementaires afin de *rendre compte de leur gestion du ministère* » [italique ajouté par l'auteur]. En même temps, on leur rappelle de « s'assurer que leur participation [aux comités parlementaires] est coordonnée par le cabinet (politique) du ministre, qui est responsable des relations avec le Parlement », et qu'ils ont la responsabilité générale aussi bien que l'obligation légale, de tenir confidentiels certains types de renseignements dont ils peuvent avoir connaissance dans l'exercice de leurs fonctions[28] ».

La reconnaissance du fait que les sous-ministres sont tenus de paraître devant les comités parlementaires, particulièrement le Comité des comptes publics et le nouveau Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires, n'a rien de nouveau, même si la formulation est parfois plus explicite qu'elle ne l'était. Dès 1977, dans un document préparé par le Bureau du Conseil privé à titre de mémoire officiel à la Commission Lambert, on reconnaissait que, étant donné que les sous-ministres et autres hauts fonctionnaires « doivent répondre au Parlement au nom de leur ministre[29] », particulièrement devant le Comité des comptes publics, « il s'ensuit que, dans un sens, les fonctionnaires doivent répondre au Parlement des questions d'ordre administratif ». Le document de 1977 continue en indiquant qu'on « peut distinguer entre, d'une part la responsabilité du sous-ministre envers son ministre à l'égard de toutes les actions prises sous la responsabilité du ministre et, d'autre part, *son obligation de rendre compte aux comités parlementaires des affaires administratives qui ne mettent pas directement en cause l'exercice de la responsabilité du ministre*[30] », [italique ajouté par l'auteur]

Dans ce document, on définit les questions administratives comme celles qui « n'entraînent pas de questions de politique ou de questions susceptibles d'engendrer une controverse politique ». Dans ces deux secteurs, les sous-ministres et les autres fonctionnaires doivent s'abstenir de tout commentaire public sauf lorsqu'il s'agit d'expliquer la politique d'une façon purement descriptive ou factuelle. Le concept des « questions de politique » est relativement simple puisque les politiques sont connues du public, contenues dans les lois, les règlements, les directives gouvernementales officielles ainsi que l'information sur les programmes de la fonction publique mis au point à l'intention des citoyens.

Bref, lorsqu'on leur pose des questions sur les politiques qui invitent des

commentaires ou une évaluation, les fonctionnaires peuvent en toute tranquillité s'en remettre à leur ministre pour y répondre. Cependant, le concept des « questions susceptibles d'engendrer une controverse politique » est moins facile à définir. Qui décide ce qui est « susceptible d'engendrer une controverse politique »? À quel moment une question administrative présente-t-elle un risque de controverse politique? En demandant à un sous-ministre ou à d'autres fonctionnaires de faire un compte rendu direct distinct de celui du ministre, on court le risque que la question donne lieu à une controverse politique et que les fonctionnaires se retrouvent pris dans les tirs croisés entre un ministre et le Comité. Les fonctionnaires courent également le risque d'engendrer une controverse politique en refusant de répondre à des questions sans pouvoir démontrer comment la question est liée à des enjeux de politique, un dilemme classique pour des fonctionnaires professionnels et objectifs. En ajoutant « les questions susceptibles d'engendrer une controverse politique » aux « questions qui concernent les politiques », le document de 1977 reconnaît qu'il n'est pas toujours possible d'exclure les questions administratives de la controverse politique.

Le *Guide du sous-ministre* de 2003 explique sans aucun doute de manière plus précise qu'autrefois comment les sous-ministres et les autres fonctionnaires doivent se comporter devant des comités parlementaires lorsqu'ils doivent « rendre compte de leur gestion du ministère[7] ». Pourtant, le document s'appuie lui aussi sur le critère double des questions de politiques et des questions pouvant causer une controverse pour conseiller aux fonctionnaires ce qu'il faut éviter lors d'une comparution devant un comité parlementaire. Pire encore, le document ne dit absolument rien sur la pratique britannique qui consiste à désigner un « agent comptable ». Selon la façon de procéder britannique, un fonctionnaire à qui l'on confie la fonction d'agent de comptabilisation d'un ministère ou d'un organisme accepte la responsabilité de toutes les transactions financières lorsqu'il comparaît devant le Comité des comptes publics, sauf les transactions pour lesquelles il a demandé des instructions écrites et signées du ministre. Le Comité serait au courant de ces exceptions et recevrait une copie des instructions du ministre. Ainsi, les agents de comptabilisation ne courraient pas le risque de voir ce genre de transaction poli-

tisée par le Comité des comptes publics et le ministre ne pourrait pas blâmer son fonctionnaire si ces transactions étaient bel et bien politisées à la Chambre des communes. Bien qu'il n'existe aucune disposition empêchant un sous-ministre canadien de demander des instructions écrites à son ministre dans les cas où il juge préférable de le faire, cette façon de procéder est un protocole établi dans l'administration publique britannique, ce qui porte à croire qu'il s'agit d'un instrument de gestion publique plus efficace qu'une demande *ponctuelle* d'un sous-ministre à son ministre.

Le mot de la fin sur la responsabilité ministérielle

À l'heure actuelle, il n' y a que bien peu de choses pour empêcher les députés de nommer et de blâmer des fonctionnaires. Tandis que les comités n'ont pas le pouvoir de diriger ou de discipliner des fonctionnaires, ils peuvent imposer certaines sanctions, et le font allègrement, en critiquant publiquement les fonctionnaires, ce qui se solde souvent par un procès médiatique. Le parti au pouvoir peut utiliser son contrôle des comités, du moins lorsqu'il s'agit d'un gouvernement majoritaire, en instruisant ses propres députés de ne pas tenir les fonctionnaires directement responsables. Ces dernières années, cependant, la volonté des chefs du parti au pouvoir de contrôler les députés d'arrière-ban s'est vue tempérée par la perception très répandue, même au sein des députés d'arrière-ban du gouvernement, que l'anonymat est un bouclier visant à protéger les fonctionnaires de toute forme d'examen. Parfois, les ministres, voire les premiers ministres, protégeront les fonctionnaires avec moins d'enthousiasme dans une affaire controversée s'ils pensent que les fonctionnaires devraient supporter le fardeau de la critique publique pour les lacunes ou manquements administratifs.

Cela peut sembler paradoxal, mais, dans certains pays, on estime que la possibilité d'obliger la fonction publique à rendre directement des comptes au Parlement renforce la responsabilité ministérielle plutôt que de l'affaiblir. Le principe est que l'obligation pour les fonctionnaires de rendre directement des comptes alerte les ministres des lacunes ou des manquements administratifs qui autrement auraient pu passer inaperçus, rehaussant donc la capacité des ministres de prendre les mesures appropriées. Autrement dit, en forçant les fonctionnaires à faire des comptes rendus direct au Parlement, on renforce le contrôle démocratique des

ministres plutôt que de l'affaiblir. En Nouvelle-Zélande, on a entrepris en se fondant sur cette optique une démarche consciente visant à renforcer la reddition de comptes dans le secteur public. En rendant les chefs administratifs des ministères directement comptables envers le Parlement pour l'administration, on estime rehausser la responsabilité ministérielle dans son ensemble. En Australie et en Grande-Bretagne, on adhère plus ou moins à la même théorie, quoiqu'on admette beaucoup moins facilement d'apporter du changement à la doctrine traditionnelle de la responsabilité ministérielle.

Quoiqu'il en soit, le mot de la fin pour les fonctionnaires au Canada, comme dans les autres systèmes fondés sur le modèle Westminster, est qu'en fin de compte, ce sont les ministres qui répondent de l'administration publique au Parlement. D'ailleurs, même dans les pays où les députés insistent pour que les fonctionnaires fassent des comptes rendus directs au Parlement, ni la Chambre ni ses comités ne peuvent diriger ou discipliner les employés de la fonction publique. Comme au Canada, les fonctionnaires restent les subordonnés des ministres. En même temps, au risque de se répéter, ni la Chambre ni ses comités ne peuvent diriger ou discipliner un ministre. La responsabilité ministérielle exige que la Chambre puisse déterminer qui est responsable lorsque les choses tournent mal; ni plus ni moins.

POINTS À RETENIR

Certains indices portent à croire que les comités parlementaires cherchent constamment à faire porter aux fonctionnaires la responsabilité pour l'administration. Pourtant, tandis que ces comités peuvent interroger les fonctionnaires, ils ne sont pas habilités à les discipliner ou à leur ordonner d'adopter des correctifs. Les fonctionnaires sont et restent les subordonnés des ministres.

Tant que les ministres gardent le contrôle final sur la bureaucratie, l'obligation de la fonction publique de rendre des comptes « à » ou « devant » le Parlement ne diminue pas forcément la responsabilité ministérielle. En fait, certains soutiennent même qu'elle peut la renforcer en portant des lacunes administratives à l'attention du ministre.

MYTHES À ÉLIMINER

Mythe : *La responsabilité ministérielle est un bouclier conçu pour protéger la fonction publique et éviter à ses membres d'avoir à assumer toute responsabilité personnelle pour leurs actes ou leurs décisions.*

Fait : *La responsabilité ministérielle ne protège pas le fonctionnaire, elle veille plutôt à ce que les ministres gardent le contrôle démocratique sur les décisions de l'État.*

Mythe : *L'anonymat est crucial pour tous les aspects du travail dans la fonction publique. Quiconque réduit l'anonymat réduit la responsabilité ministérielle.*

Fait : *L'anonymat de la fonction publique exige seulement que le fonctionnaire s'abstienne de défendre ou de promouvoir les politiques, les décisions et les actions des ministres.*

* * *

PARTIE 3 :
FREINS ET CONTREPOIDS

Le gouvernement responsable et le concept de freins et contrepoids

Freins et contrepoids est une expression américaine qui a une signification bien particulière lorsqu'il est question de constitution américaine. Comme nous l'avons déjà expliqué, chaque pouvoir du gouvernement américain possède déjà des leviers constitutionnels pour se protéger contre les agressions des autres et maintenir l'intégrité de chaque pouvoir et l'intégrité du système dans son ensemble. Pour les étudiants qui décortiquent l'administration publique, le terme évoque un système de gouvernement où le pouvoir politique est dispersé plutôt que concentré et est réparti parmi un grand nombre de bureaux plutôt que concentré parmi quelques bureaux ou même un seul. L'expression peut également véhiculer la notion d'un système équilibré où aucun pouvoir du gouvernement ne peut dominer les autres.

Il n'est cependant pas certain qu'on puisse transférer utilement le concept de freins et de contrepoids à un modèle fondé sur le gouvernement responsable. Après tout, on louange souvent le gouvernement responsable parce qu'il produit des gouvernements majoritaires « forts »,

capables de faire bouger les choses. Parfois, on appelle cette forme de gouvernement une « dictature élue »[10]. Cela entraine que les gouvernements qui ne bénéficient que d'une petite majorité ou qui sont carrément minoritaires sont « faibles » et donc, non souhaitables.

Toutefois, dans la mesure où les freins et les contrepoids empêchent une trop forte concentration des pouvoirs dans trop peu de mains, ils sont aussi pertinents pour les Canadiens que pour les Américains.

En Grande-Bretagne, la convention de la responsabilité collective des ministres envers le Parlement, et la règle voulant qu'ils doivent détenir la majorité des sièges à la Chambre, ont évolué entre 1780 et 1832, l'année de la promulgation de la *Loi sur la réforme* (Reform Act) qui accordait le droit de vote à une partie de la classe moyenne. Cette année-là, les centres de pouvoir gouvernementaux incluaient la Couronne, le premier ministre et le Cabinet, la Chambre des Lords (la Chambre haute) et la Chambre des communes. Le monarque jouait encore un rôle déterminant dans le gouvernement et la Chambre des Lords était une institution impressionnante, composée de membres indépendants et solides grâce au principe de la primogéniture, un droit féodal de succession du premier enfant mâle. Lorsqu'un fils aîné succédait à son père et prenait son titre, il prenait également sa place à la Chambre des Lords. De surcroît, la Chambre haute était dotée d'un droit de veto sur toutes les mesures législatives.

Pour sa part, la Chambre des communes entrait dans sa période de gloire, une période de 30 ans durant laquelle les leaders parlementaires ont eu beaucoup de difficulté à garder un soutien suffisant pour rester au pouvoir pour une certaine période de temps. En général, les élus étaient plus indépendants qu'ils ne le sont aujourd'hui, et certains parvenaient à rester en poste très longtemps. Les partis politiques étaient toujours en développement et les élections, qui ne nécessitaient pas le genre de compétences organisationnelles des machines politiques actuelles, étaient laissées aux amateurs. Birch signalait qu'entre 1832 et 1867, on a défait dix gouvernements, pas un seul n'a duré plus longtemps qu'une session parlementaire; deux fois seulement le premier ministre a pu dissoudre la Chambre et organiser une élection, dans les huit autres cas, le premier ministre a dû démissionner, ainsi que tout son gouvernement, et ont été remplacés par un autre premier ministre et un nouveau gouvernement[11].

Pendant ce temps, les gouvernements dans la colonie canadienne tombaient comme des quilles durant la décennie qui a précédé la Confédération. En effet, l'instabilité est un des principaux facteurs qui a ouvert l'esprit des chefs politiques envers le concept de Confédération.

Les freins et les contrepoids qui existent au Canada aujourd'hui pour contrebalancer le pouvoir exécutif, soit le premier ministre et le Cabinet, sont les mêmes que ceux qui existaient en Grande-Bretagne en 1832 : la Couronne, la Chambre des communes et la Chambre haute (le Sénat). La question consiste à savoir à quel point ils sont efficaces comparativement au modèle britannique original et aux autres systèmes d'aujourd'hui. La réponse pour chaque contrepoids, soit la Couronne, la Chambre des communes et le Sénat, consiste à s'alléger, encore et toujours, comme nous l'expliquons ci-dessous.

La Couronne

Puisque le Canada est une monarchie constitutionnelle, la reine est le chef d'État investie de l'ensemble du pouvoir exécutif. Puisque la reine n'est pas au Canada, elle est représentée par le gouverneur général qui exerce les pouvoirs légaux de la Couronne en son nom. La plupart du temps, le gouverneur général exerce ces pouvoirs « selon les conseils » ou « avec les conseils et le consentement » du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Le pouvoir exécutif du gouvernement est vaste. Il inclut le pouvoir de nommer les lieutenants gouverneurs des provinces, les sénateurs et les magistrats nommés au fédéral; il commande les forces armées canadiennes, sanctionne les lois, il peut dissoudre le Parlement en vue d'une nouvelle élection générale. En vertu de la constitution, ces pouvoirs sont dévolus à la Couronne sur les conseils du gouvernement élu. Ce qu'il faut déterminer, c'est si la convention laisse assez de latitude discrétionnaire dans les mains de la Couronne, c'est-à-dire assez de pouvoir discrétionnaire pour ne pas suivre les conseils du gouvernement et opter pour une autre ligne de conduite. *Si la Couronne doit servir de contrepoids au gouvernement du jour, elle doit avoir un pouvoir discrétionnaire.* Autrement, elle n'est rien de plus qu'un sceau d'approbation pour les actes du gouvernement.

La question du pouvoir discrétionnaire ou de réserve de la Couronne est

généralement liée à celle de la dissolution, c'est-à-dire, la question qui consiste à savoir si le gouverneur général est tenu de toujours approuver la demande d'un premier ministre de dissoudre l'assemblée législative en prévision d'une élection générale, même si la demande semble particulièrement farfelue ou opportuniste. Le plus grand expert de la constitution au Canada, M. Eugene Forsey, fait valoir qu'il existe un pouvoir de réserve qui permet de refuser cette demande, que ce pouvoir a déjà été exercé et qu'il faut le garder aussi longtemps que nous garderons le système parlementaire de gouvernement responsable. Forsey percevait le pouvoir de réserve de refuser les conseils des ministres sur la dissolution, ou quoi que ce soit d'autre, comme l'instrument dont dispose la Couronne pour protéger la constitution contre les attaques de politiciens sans scrupules. Voici une citation particulièrement ferme de Forsey à ce sujet :

> [TRADUCTION] [Si] un premier ministre cherche à transformer un gouvernement parlementaire responsable en un gouvernement non parlementaire irresponsable, seule la Couronne a la capacité de l'en empêcher; seule la Couronne peut veiller à maintenir un gouvernement responsable au Parlement et veiller à ce que le Parlement continue d'être au peuple; seule la Couronne peut empêcher le Parlement de dégénérer en mécanisme d'approbation au service du premier ministre, les élections en vagues plébiscites qui ne sont acceptés que s'ils conviennent au premier ministre; seule la Couronne peut empêcher le premier ministre, premier serviteur du peuple, de devenir le premier despote, empêcher le processus au complet de devenir une grande farce, une duperie dont le public ne pourrait se protéger[11].

Forsey décrit bon nombre de scénarios que l'on peut éviter avec l'aide du chef d'État, dont, entre autres, lorsqu'un premier ministre perd une élection mais refuse de démissionner de son poste, un premier ministre qui perd un vote de confiance mais refuse de demander au gouverneur général la dissolution de la Chambre et l'annonce d'une élection, ou encore un premier ministre dont le gouvernement devient soudainement minoritaire à la Chambre, qui perd la confiance de la Chambre, demande la tenue immédiate d'une élection et s'attend à l'obtenir. Le mot de la fin dans toutes ces situations est un premier ministre qui refuse la défaite et est prêt à n'importe quoi pour l'éviter.

Malgré toute la crédibilité de Forsey et tant qu'autorité en la matière, beaucoup de Canadiens d'aujourd'hui jugeraient

ces scénarios absolument invraisemblables. Heureusement, ils ne sont pas habitués à voir des premiers ministres adopter des comportements anticonstitutionnels et, naturellement, ils considéreraient cette possibilité comme une exagération. En outre, ils percevraient l'exercice du pouvoir de réserve de la Couronne comme étant non démocratique étant donné que la Couronne n'est pas une institution élue. Il s'ensuit que le pouvoir de réserve de la Couronne ne constitue pas un bien grand frein pour le gouvernement d'aujourd'hui au Canada, et il n'est certainement comparable en rien au pouvoir de la Couronne en Grande-Bretagne en 1832 ou peut-être même en Grande-Bretagne à l'heure actuelle. Il ne s'agit pas d'un grand frein en Australie non plus, et pour la même raison, le manque de légitimité. *Pourtant, le système de gouvernement responsable a besoin d'un chef d'État avec assez d'indépendance pour survivre à un vigoureux assaut du gouvernement sur la constitution, mais pas assez d'indépendance pour intervenir dans la politique démocratique.* C'est pourquoi une république comme l'Allemagne qui utilise le système de gouvernement responsable garde un chef d'État – en Allemagne, cette dignité va de pair avec le titre de président* – distincte du chef du gouvernement.

Les freins sur le pouvoir exécutif

La règle fondamentale du gouvernement responsable, soit que le gouvernement doit conserver la confiance des représentants élus à la Chambre des communes, est la base même du frein que constitue l'assemblée législative pour le pouvoir exécutif. C'est cette règle qui fait que le système est démocratique puisque les représentants élus sont, à leur tour, comptables aux citoyens, certes en tout temps, mais surtout en période d'élections. Le degré auquel ce frein législatif est une réussite dépend de nombreux facteurs que nous décrirons ci-dessous sous les rubriques : le gouvernement et l'opposition; le gouvernement partisan et les

* Le poste de président chez les Allemands est particulièrement intéressant en l'occurrence puisqu'on s'est beaucoup inspiré du modèle britannique de monarchie constitutionnelle pour en définir les attributs. Pour ceux qui s'intéressent à la conception du poste de chef d'État dans une république, consultez Allen, Christopher S. « Germany », dans Mark Kesselman, Joel Krieger, et William A. Joseph, *Comparative politics at the Crossroads*, Lexington, Massachusetts et Toronto : D.C. Heath and Company, 1996), p. 165-227.

partis politiques disciplinés; les débats, les projets de loi du gouvernement et les motions de confiance; le gouvernement partisan et le système électoral.

Le gouvernement et l'opposition

Joseph Howe, un réformateur de la Nouvelle-Écosse, était convaincu qu'il fallait instaurer le gouvernement responsable par les recommandations de 1839 de Lord Durham, en partie parce qu'il avait immédiatement vu qu'un des produits du système serait une opposition constitutionnelle. Aujourd'hui, nous tenons pour acquis le principe de la loyale opposition de Sa Majesté, mais il convient de s'arrêter un instant pour voir pourquoi M. Kowe considérait-il ce principe comme une perspective si réjouissante. Le système existant, a-t-il dit, produisait la « circonstance ridicule » d'un « gouvernement colonial qui jouait le rôle d'opposition à la Chambre des communes[2] ». Autrement dit, le gouverneur et ses conseillers ne faisaient pas partie de l'assemblée législative et n'étaient en aucun cas tenus de lui rendre des comptes, mais ils étaient même des opposants de l'Assemblée, ce qui engendrait des situations d'impasse qui immobilisaient le gouvernement de la colonie. En revanche, Howe prévoyait que, sous un gouvernement responsable, on créerait une opposition constitutionnelle et bien organisée qui pourrait surveiller et contrôler un gouvernement qui doit rendre des comptes à l'assemblée législative, lui remettre en mémoire les autres points de vue de l'électorat et, parfois, l'aider sans pour autant arrêter de poursuivre énergiquement et vigoureusement les affaires publiques jusqu'à ce que le gouvernement croule sous le poids de sa propre incapacité ou la grande impopularité de ses décisions.

De nos jours, aux Communes, l'opposition cherche avant tout à attaquer le gouvernement au pouvoir, mais constitue-t-elle un frein efficace au premier ministre et au Cabinet? La réponse dépend en partie du système des partis politiques : sous un gouvernement responsable, il semble que la norme soit la variété. Au Canada, dans les provinces et à l'échelon fédéral, on a vu des systèmes variés et des résultats tout aussi variés sur le plan de la capacité de l'opposition de freiner le gouvernement. On a vu des systèmes à deux partis, des systèmes fondés sur la domination d'un parti, des systèmes à deux partis et demi (la demie désignant un troisième petit parti), et des systèmes à partis multiples. Ces systèmes ont surtout produit des gouvernements majoritaires, mais on a vu d'autres arrangements, y compris :

- Gouvernements minoritaires (au fédéral, 1925–1926, 1962–1963, 1963–1965, 1965–1968, 1972–1974, 1979–1980);
- Gouvernement sans partis (au fédéral le gouvernement de l'union, 1917–1921);
- Gouvernement anti-parti (Manitoba, United Farmers of Manitoba, 1922–1927);
- Gouvernement de coalition (Saskatchewan, le NPD et deux députés à l'Assemblée législative, 1999–2003);*
- Gouvernement minoritaire fondé sur un pacte officiel entre le parti au pouvoir et le tiers (Ontario, gouvernement libéral et NPD, 1985–1987);
- Gouvernement à un seul parti (Nouveau-Brunswick, gouvernement libéral, 1987).†

On pourrait soutenir qu'un système à deux partis produit l'opposition la plus cohérente envers un gouvernement étant donné qu'un parti aura toutes les raisons de vouloir attaquer le gouvernement de façon constante et réfléchie; en effet, dans ces circonstances, on considère l'opposition comme un gouvernement en attente. Par contraste, il y a au Canada à l'heure actuelle quatre partis politiques à la Chambre, ce qui en laisse trois à l'opposition, dont le plus grand est considéré comme « l'opposition officielle ». Si, comme à l'heure actuelle, l'opposition est dispersée parmi plusieurs petits partis, elle ne constitue pas une force très redoutable. Bon nombre d'observateurs ont laissé entendre que ce genre d'opposition fracturée a pour effet de diminuer la capacité de l'opposition de faire son travail au sein des comités parlementaires, et de diffuser l'impact des critiques dirigées vers le gouvernement durant la Période de questions.

Théoriquement, la composition des comités parlementaires doit correspondre à la composition de la Chambre. Même les plus petits partis doivent veiller à ce que leurs membres participent aux comités, mais souvent, le nombre de membres n'est pas suffisant pour cela. Dans ce cas, un seul membre d'un parti qui siège à un comité doit accomplir la même quan-

* Lors des élections de septembre 1999, le gouvernement NPD de M. Roy Romanow a obtenu 29 des 58 sièges à l'Assemblée législative. Quatre jours plus tard, le gouvernement annonçait la formation d'une coalition avec trois députés libéraux de l'Assemblée législative. Le 11 janvier 2001, Lynn Calvert a été choisi comme nouveau leader du NPD et a poursuivi la coalition avec deux des trois députés de l'Assemblée législative, le troisième ayant rejoint les rangs de l'opposition.

† Dans ce cas, le gouvernement libéral détenait chaque siège de l'assemblée législative.

tité de travail que les membres d'un grand parti, c'est-à-dire une tâche herculéenne. Tout cela, sans parler de la Période de questions.

La Période de questions est la principale fenêtre du public sur la Chambre, puisqu'elle fait souvent les manchettes des informations quotidiennes à la télévision. *La Période de questions est la plus claire démonstration de la façon dont l'opposition s'emploie à forcer le gouvernement à rendre des comptes à la Chambre et comment le gouvernement s'efforce de défendre ses positions et ses politiques.* Il y a toujours eu des critiques quant au style agressif et désordonné de la Période des questions, ainsi que sur le caractère superficiel du « débat », et il faut bien admettre qu'une opposition composée de plusieurs partis rend le processus encore plus chaotique. Lorsque de nombreuses voix se font entendre en même temps, elles produisent inévitablement des discordances, des critiques non harmonieuses et il n'est pas toujours facile, même pour un citoyen très attentif, de discerner la vraie signification de toutes ce paroles. À l'inverse, dans des pay comme l'Australie ou la Grande Bretagne, où un moins grand nombr de partis sont représentés à l'assem blée législative, l'opposition est cor centrée dans le mains d'un seul par dominant qui a la capacité d'organise des attaques concertées contre le gou vernement. Cette situation engendre l clarté et la cohérence des critiques d l'opposition en lui permettant de frap per des coups durs et précis dans se efforts pour freiner le gouvernement.

Le gouvernement partisan et le partis politiques disciplinés

Le système de gouvernement respon sable était en vigueur en Grande Bretagne bien avant l'arrivée du cor cept de discipline de parti. Au Canad Lord Durham et Joseph Howe on envisagé le gouvernement responsab dans le contexte des partis parlemen taires en 1839, un concept qui n'en globait pas la discipline si caractéris tique des parlementaires d'aujour d'hui. Comme nous l'avons dit plus tô durant les trente premières année du gouvernement responsable a Parlement britannique, les députés à l Chambre des communes agissaien plus comme des indépendants qu comme des membres fidèles d'un part Il s'ensuit que le gouvernement ava

de la difficulté à trouver un soutien suffisant pour rester au pouvoir pendant un certain temps.

Toutefois, l'adoption de la deuxième *Loi sur la réforme (Reform Act)* en 1867 a élargi encore l'électorat et donné naissance aux partis politiques organisés comme ceux que nous connaissons aujourd'hui. D'abord, il était nécessaire de mieux organiser les partis de manière à leur permettre une plus grande concurrence pour obtenir le soutien d'un si grand nombre d'électeurs. En outre, la motivation d'obtenir et de garder un poste dans le système de gouvernement responsable était trop évidente. En effet, elle créait un jeu à somme nulle où le gagnant était le parti au pouvoir et le perdant, le ou les partis d'opposition. Il faut donc une organisation disciplinée pour gagner une élection, former le gouvernement et rester au pouvoir. À ce stade, les avantages du pouvoir sont des récompenses utiles pour ceux qui appuient l'organisation. Pour reprendre la terminologie de Howe, laquelle est loin d'être désuète, le gouvernement contrôle les politiques et le patronage (soit le fait de nommer des personnes à des postes). À l'inverse, les partis d'opposition n'ont aucun accès à ce genre de récompense, donc, les partis ont toutes les raisons de se discipliner et de concurrencer pour obtenir le pouvoir. En outre, les partis d'opposition, en tant que compétiteurs disciplinés, travaillent assidûment à tenir le gouvernement responsable de ses actes. Tout ce qu'ils peuvent faire pour affaiblir le parti au pouvoir ne peut qu'améliorer leurs propres chances d'y accéder.

La question difficile consiste à savoir s'il existe trop de discipline de parti; c'est-à-dire si les partis disciplinés ont pour effet d'affaiblir la capacité de la Chambre de freiner le pouvoir du gouvernement. Cette question est soulevée par le fait que les partis politiques canadiens qui ont été au pouvoir au Canada étaient les plus disciplinés parmi les systèmes fondés sur le modèle Westminster. Le système de gouvernement responsable établit une situation où le gagnant prend tout sur le plan du gouvernement et de l'opposition, quel que soit l'endroit où il est en vigueur.

Cependant, le penchant des Canadiens pour les extrêmes en matière de discipline de parti est attribuable à d'autres facteurs qu'au gouvernement responsable. Parmi tous ces facteurs, le prin-

cipal est l'indépendance du premier ministre en tant que chef de parti, ce qui l'isole de son propre caucus parlementaire. L'indépendance du premier ministre face à son caucus parlementaire découle du fait que le caucus n'a plus la possibilité de choisir ou de se défaire du chef de parti, comme il a déjà été possible de le faire*. Le chef de parti est maintenant choisi par l'association du parti (également connue sous le nom de parti extraparlementaire). Cette pratique a un effet secondaire tout aussi important, soit que le caucus ne peut pas, non plus, démettre le premier ministre de ses fonctions. (À l'échelon fédéral, les partis extraparlementaires choisissent et remercient leurs chefs de partis conformément à des règles établies dans la constitution de leur parti.)

En plus des règles qui renforcent l'indépendance du premier ministre face à son caucus, c'est également le premier ministre qui a le dernier mot sur le moment d'une élection, sous réserve bien sûr de l'approbation du gouverneur général dans les circonstances particulières dont nous avons déjà parlé grâce auxquelles le gouverneur général peut exercer un certain pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, il peut toujours agiter la menace d'une élection afin de persuader les députés récalcitrants de se ranger à l'opinion du gouvernement. D'un autre côté, on retrouve l'insécurité électorale des députés. On constate qu'il existe dans la politique canadienne des périodes où le roulement est très élevé et la moitié des députés ne servent que pour la durée d'un seul mandat. Pendant ces périodes, le manque d'expérience des députés ne fait que renforcer la position du premier ministre. En fin de compte, le premier ministre dispose d'un grand pouvoir de nomination dont il peut se servir pour récompenser les députés qui abondent dans le même sens que lui et punir ceux dont il est mécontent. En plus des nominations ministérielles si convoitées, ces pouvoirs incluent la nomination des députés aux comités et la nomination au poste de secrétaire parlementaire. En outre, on peut promettre des récompenses pour la période qui suivra la retraite (ou la défaite) du député, y compris la promesse d'un siège au Sénat ou des nominations diplomatiques.

Il ne fait aucun doute que le parti au pouvoir a tout avantage à se doter d'une politique de parti vigoureuse. Tant et aussi longtemps que le parti qui forme un gouvernement majoritaire maintient une discipline forte, une bonne unité, il est virtuellement impossible de le prendre d'assaut; autrement, on pourrait croire qu'il se désagrège. En même temps, la forte discipline fait entrer dans le système des dimensions de rigidité et de prévisi-

bilité. Il semble que l'histoire ne fournit aucun exemple de moyen terme entre ces deux extrêmes : pas d'options, par exemple, pour les cas de non-conformité à la position officielle du parti sur des questions d'importance secondaire. Il n'existe tout simplement pas de précédent de comportements dont on pourrait s'inspirer pour assouplir le système et donner à l'opposition l'espace dont elle a besoin pour faire une impression sur l'opinion publique en joignant ses forces à celles des députés d'arrière-ban du gouvernement pour amener celui-ci à modifier ses projets de loi.

Par le passé, on a souvent comparé négativement la situation canadienne à celle de la Grande-Bretagne, où le parti au pouvoir adopte une approche plus souple en matière de discipline pour permettre, parfois, à chaque député d'adopter une position indépendante de celle de son parti*. Le parti au pouvoir laisse savoir quelles mesures il juge assez importantes pour exiger le soutien de tous ses membres, quelles mesures il préfère voir soutenir et quelles autres il est prêt à abandonner, le cas échéant. Il importe de se souvenir que la Chambre des communes britannique contient quelque 659 députés, un nombre qui laisse généralement une marge de manœuvre considérable pour les votes de la Chambre. bon nombre de députés sont très solides dans leur circonscription (et sont donc moins réticents à voter contre la position de leur parti). ainsi, la marge de manœuvre du gouvernement est une bonne chose. Au Canada, une approche plus souple en matière de discipline de parti pourrait rendre le gouvernement plus réceptif à la notion de modifier des projets de loi de moindre importance à la demande de l'opposition. Ces modifications pourraient constituer une sorte de frein sur le pouvoir du gouvernement.

Les débats, les projets de loi du gouvernement et les motions de confiance

La capacité de l'opposition de rendre le gouvernement réceptif à ses critiques dépend non seulement du nombre de partis d'opposition et du degré de discipline qui règne dans ces partis, mais également des possibilités qui découlent des règles de la législature. Au Canada, les règles de procédure en vigueur à la Chambre des communes fournissent à l'opposition certaines occasions toutes faites d'affronter le

gouvernement de plein fouet ainsi qu'un rôle dans l'examen des projets de loi.

La Période de questions est une occasion quotidienne toute faite qui permet aux partis d'opposition de demander au premier ministre et aux ministres de rendre compte de leurs actes et de leurs décisions. Parmi les autres occasions comparables, mentionnons le débat sur le Discours du trône, où un nouveau gouvernement établit son programme, le débat sur le budget et les débats sur des sujets choisis par l'opposition elle-même. À ces occasions, l'opposition dépose des motions où elle énonce son manque de confiance dans le gouvernement. Tout gouvernement qui perd une motion de confiance doit démissionner ou provoquer une élection. Pour un gouvernement minoritaire ou un gouvernement qui n'a qu'une faible majorité, ces occasions peuvent être particulièrement stressantes. Toutefois, un parti au pouvoir qui détient une bonne majorité pourra écarter ce genre de motions, ce qui donne à ce genre de vote un taux de prévisibilité qui fait qu'on peut difficilement les considérer comme un frein aux pouvoirs du gouvernement.

L'examen des projets de loi du gouvernement procure cependant un tout autre type d'occasion de freiner les pouvoirs du gouvernement. En général, à la Chambre des communes du Canada, ce sont les comités législatifs qui sont chargés de passer les projets de loi du gouvernement à la loupe. La composition des comités correspond à la composition de la Chambre dans son ensemble, ce qui signifie que le parti qui forme un gouvernement majoritaire a une majorité dans chaque comité et fournit le président du comité, à l'exception du Comité des comptes publics, lequel est présidé par un député de l'opposition officielle. Toutefois, le fait que le gouvernement a une participation majoritaire au sein des comités ne signifie pas forcément que les projets de loi y passent sans subir de modifications. Bien au contraire, un comité peut parfois tenir de longues audiences sur un projet de loi, entendre des témoignages d'experts et de groupes d'intérêt qui représentent une grande variété de points de vue. De même, un comité recommande parfois à la Chambre d'apporter des modifications en lui retournant un projet de loi. En revanche, lorsque les membres du gouvernement ont une participation majoritaire au sein des comités, il est rare que le gouvernement perde le contrôle des comités : en général, le gouvernement exige la discipline de la part de ses députés qui participent aux comités et il se montre très intolérant des comportements renégats. Ainsi, s'ils sont en situation de minorité, les députés de

l'opposition ne peuvent pas faire une contribution assez considérable à la substance du projet de loi pour qu'on puisse la considérer comme un frein au pouvoir du gouvernement.

Le gouvernement partisan et le système électoral

Comme nous l'avons expliqué ci-dessus, sous un gouvernement responsable, un parti discipliné qui forme un gouvernement majoritaire peut survivre aux efforts de l'opposition, non seulement pour défaire les mesures du gouvernement, mais également les efforts visant à les modifier. Le système électoral contribue beaucoup à cet état de fait puisqu'il peut transformer une part minoritaire du vote populaire lors d'une élection générale en majorité de sièges à la Chambre des communes, et c'est ce qui se produit la plupart du temps.

Le système électoral du Canada est un système uninominal à scrutin majoritaire, mieux connu sous le nom de scrutin anglais. Dans chaque circonscription électorale, le candidat qui récolte le plus de votes (pluralité) remporte l'élection : le gagnant n'a pas besoin d'une majorité de votes. Dans le système canadien aux partis multiples, il y a presque toujours plus de deux candidats dans chaque circonscription, ainsi, les gagnants ont peu de chances d'obtenir une majorité de votes. Pourtant, si le parti en tête compile assez de victoires, il peut obtenir une majorité de sièges à la Chambre des communes sans pour autant avoir la majorité du vote populaire. C'est ce qui s'est produit lors des deux dernières élections : en 1997, le parti libéral au pouvoir a obtenu une majorité de 51,5 p. 100 des sièges à la Chambre mais seulement 38,5 p. 100 du vote populaire (total du suffrage exprimé). En 2000, il a obtenu 57 p. 100 des sièges comparativement à 40,8 p. 100 du vote populaire.

Dans les systèmes à partis multiples, le scrutin anglais ne répartit jamais les circonscriptions de manière proportionnelle au total du suffrage exprimé lors d'une élection. Seulement les systèmes électoraux purement proportionnels pourraient faire cela. On serait porté à croire que dans les pays où l'on utilise des systèmes électoraux partiellement proportionnels, un parti qui veut former le gouvernement devra obtenir le soutien de la majorité des électeurs, mais, dans la pratique, aucun parti ne reçoit un soutien aussi vaste. On constate plutôt que les coalitions semblent constituer le goût du jour (par exemple dans les pays scandinaves, en France et parfois en Allemagne). Bien sûr, les partis d'oppo-

sition reçoivent leur part de sièges à l'assemblée législative, donnant lieu à une opposition plus forte dans l'ensemble, une opposition capable d'exercer un meilleur frein sur les pouvoirs du gouvernement que ce qu'on peut généralement voir dans les pays qui utilisent le scrutin anglais.

Le Canada utilise le scrutin anglais depuis si longtemps qu'on est porté à croire qu'il fait partie intégrante du gouvernement responsable. Il n'en est rien. En effet, parmi les nombreux pays qui utilisent le système du gouvernement responsable dans le monde, la plupart ont recours à d'autres systèmes électoraux. Il serait souhaitable d'examiner le système de scrutin anglais dans le cadre d'une analyse du gouvernement responsable au Canada. En effet, il peut produire une majorité gouvernante à la Chambre qui est plus forte que sa part réelle du vote populaire et une opposition plus faible que sa part du vote populaire. Lorsque cela se produit, la capacité de l'opposition d'agir comme un frein aux pouvoirs du gouvernement est gravement compromise.

Le Sénat

Lorsqu'on considère le rôle de la Chambre haute de la législature dans un système de gouvernement responsable en tant que frein aux pouvoirs du gouvernement, il faut d'abord se pencher sur la convention de la confiance. Au départ, le Sénat n'a pas de rôle dans la convention de la confiance du gouvernement responsable. Le gouvernement n'a pas de comptes à rendre à la Chambre haute et, par conséquent, celle-ci ne peut défaire le gouvernement en votant une motion de censure ou en refusant des mesures financières, un acte qui serait l'équivalent d'un vote de censure.

Cela dit, il faut concéder que les Chambres hautes ont toujours, à tort ou à travers, joué des rôles de chambres de confiance. Par exemple, la Chambre des Lords en Grande-Bretagne a considérablement freiné le gouvernement jusqu'à 1911, année où son pouvoir de veto sur les mesures gouvernementales a été transformé en veto de suspension, soit un veto sur un projet de loi qui ne dure qu'un temps. En 1949, ce veto de suspension est devenu encore plus court. Depuis la Seconde Guerre mondiale, la Chambre des Lords sert surtout de chambre de réflexion, appliquant sa grande expertise à la révision des projets de loi qu'on lui envoie. Bien qu'il ne s'agisse

pas d'un grand frein sur les entreprises du gouvernement, elle peut ralentir le progrès des mesures mises de l'avant par le gouvernement et encourager leur modification. Soulignons que de 1979 à 1992, au cours des gouvernements conservateurs du premier ministre Margaret Thatcher, la Chambre des Lords, alors à majorité conservatrice, a voté contre le gouvernement dans une proportion de 8 p. 100 du temps[7].

Citons également l'exemple du Sénat australien, un sénat élu cette fois. En 1975, le Sénat a eu maille à partir avec le gouvernement lorsqu'il a refusé d'entériner certains de ses projets de lois financiers. Ainsi contrecarré, le gouvernement s'est vu rejeté par le gouverneur général. Ce dernier a ensuite demandé au chef de l'opposition de former un gouvernement pour essayer de faire entériner les mesures financières. Le nouveau premier ministre s'est acquitté de cette tâche et a mené son parti à une victoire à l'élection suivante. Bien que l'épisode de 1975 constitue un exemple particulièrement sensationnel, il n'en demeure pas moins qu'en tant qu'institution d'élus sans la sanction duquel aucun projet de loi ne peut être promulgué, le Sénat australien a la capacité d'agir comme frein du gouvernement et a prouvé cette capacité depuis sa création.

Le Sénat canadien est une chambre de réflexion. Ses membres sont nommés par le gouvernement au pouvoir mais restent en poste jusqu'à l'âge de 75 ans. En général, le nombre de sénateurs est déterminé selon des barèmes d'égalité régionale : chacune des quatre régions – soit les trois provinces des Maritimes, l'Ontario, le Québec, les quatre provinces de l'Ouest – a droit au même nombre de sénateurs (24). En plus, la province de Terre-Neuve et du Labrador ont six sénateurs et chaque territoire en a un.

Le Sénat examine ce qu'on lui envoie, tient des audiences de comités sur les questions qu'il estime importante et, de temps à autre, entreprend une enquête en profondeur des principales questions stratégiques et émet des rapports pertinents. Pourtant, rares sont ceux qui estiment que le Sénat canadien constitue un frein sérieux sur les pouvoirs du gouvernement, malgré le fait qu'il possède légalement un veto absolu sur les mesures que lui soumet le gouvernement (à l'exception des modifications à la constitution, sur lesquelles il ne possède qu'un veto de suspension) et qu'il a, malgré tout, eu l'occasion de se servir de ces pouvoirs dans son histoire. Par exemple, le refus du Sénat d'entériner le projet de loi sur le libre échange avec les États-Unis a

précipité la tenue des élections générales de 1988. Étant un organe où l'on est nommé plutôt qu'élu, il ne fait aucun doute que le Sénat cadre mal dans l'éthos d'une démocratie moderne et qu'il a très peu de pouvoir démocratique avec lequel se mesurer au gouvernement.

Bien sûr, il est moins difficile d'envisager la Chambre haute comme un frein de routine pour le gouvernement au pouvoir, c'est-à-dire un rôle constant d'examen et, peut-être, de recommandation de modification pour les projets de loi du gouvernement. En effet, de nombreux sénateurs contribuent considérablement au processus de gouvernement. Néanmoins, il est peu probable qu'on puisse faire un plaidoyer convainquant à l'appui du Sénat en tant que frein de routine du gouvernement, car c'est à peine s'il a la possibilité de jouer ce rôle étant donné que la Chambre des communes envoie souvent ses projets de loi au Sénat à la dernière minute et qu'elle ne porte que peu d'attention aux rapports sénatoriaux.

POINTS À RETENIR

Les freins et les contrepoids ont pour objet de contrer les dangers d'une trop grande concentration de pouvoir dans trop peu de mains.

La convention de la confiance est le principal frein du pouvoir exécutif dans le système de gouvernement responsable. Cependant, la mesure dans laquelle la Chambre des communes peut freiner le pouvoir du gouvernement au pouvoir dépend des arrangements institutionnels et des pratiques politiques qui entrent en jeu.

MYTHES À ÉLIMINER

Mythe : *Les freins et les contrepoids ne s'appliquent qu'au système de gouvernement américain.*

Fait : *Les freins et les contrepoids portent sur les dangers d'une trop grande quantité de pouvoir dans trop peu de mains, et ce, dans tout système de gouvernement démocratique. Ainsi, ils sont aussi pertinents pour le système canadien qu'ils le sont chez les Américains.*

* * *

PARTIE 4 : LA RÉFORME

Les réformes proposées et ce qu'elles signifient pour les fonctionnaires

Nous avons répété tout au long du présent ouvrage que la règle unique du gouvernement responsable, soit que le gouvernement doit garder la confiance d'une majorité de députés élus à l'assemblée législative, est le fondement démocratique du système de gouvernement responsable. Toutefois, les arrangements institutionnels et les pratiques politiques au sein desquels cette règle fonctionne varient considérablement d'un pays à un autre. Par exemple, le bureau du chef d'État, le système électoral, les pouvoirs du premier ministre, l'étendue de la discipline de parti, le rôle des élus dans le processus législatif, la composition et la sélection de la Chambre haute sont autant de facteurs qui diffèrent d'un pays à un autre et pas deux pays ne sont dotés du même ensemble d'institutions.

La souplesse des systèmes de gouvernement responsable est une bonne chose pour ceux qui souhaitent réformer le système de gouvernement canadien. Ils peuvent promouvoir toute une variété de changements dans le but d'introduire plus de freins et de contrepoids dans le système

(entre autres objectifs) tout en respectant quand même la règle qui dicte que le gouvernement a besoin d'obtenir le consentement de ceux qu'il gouverne, consentement exprimé par leurs représentants élus. Toutefois, cela ne signifie pas que les réformes proposées n'auraient aucun effet sur le gouvernement responsable. *Certaines propositions vont inévitablement compliquer la tâche d'obtenir et de garder l'approbation des électeurs.* De même, les changements apportés à une institution auront des ramifications pour d'autres institutions. Il est essentiel d'analyser les réformes proposées afin de déterminer leur impact, voulu ou non, sur le gouvernement responsable ainsi que sur d'autres institutions. Dans la présente section, nous examinons les propositions clés de réformes que l'on considère à l'heure actuelle et nous évaluerons chaque proposition sur le plan de son incidence possible sur le gouvernement responsable et, s'il y a lieu, sur les fonctionnaires.

Le système électoral

Au Canada, la réforme électorale consisterait surtout à changer le système uninominal majoritaire à un tour, ou scrutin anglais, pour le remplacer par un système proportionnel. Les partisans de la représentation proportionnelle (RP) visent de nombreux objectifs, y compris des partis politiques plus concurrentiels, un plus grand nombre de partis qui ont un soutien national, soit à l'échelle du pays, une opposition plus saine à l'assemblée législative, un taux de participation plus élevé aux élections, l'égalité des électeurs sur le plan de l'impact du vote de chaque personne sur les résultats de l'élection, une meilleure représentation des femmes et des minorités. Quant à savoir si la RP atteindrait ces objectifs, rien n'est moins certain. Cela dépend beaucoup du type de représentation proportionnelle choisi. Si on présume qu'il se produirait des changements raisonnablement importants sur le plan de la proportionnalité, il est probable que même si la RP parvenait à instaurer plus de freins et de contrepoids, elle aurait également un effet sur le gouvernement responsable en réduisant la probabilité de gouvernements majoritaires.

Le pourquoi de ce phénomène est relativement simple. À l'échelon fédéral, il est rare qu'un parti politique reçoive plus de 50 p. 100 du vote populaire. Par conséquent, il faut s'attendre à ce que, sous le système de la RP qui con-

tribuerait à rapprocher les résultats entre la part du vote populaire de chaque parti et le nombre de sièges à la Chambre des communes, le parti en tête (celui qui a le plus grand nombre de sièges) ne serait pas en mesure d'obtenir une majorité de sièges à la Chambre et devrait former un gouvernement minoritaire ou de coalition. Il devrait donc obtenir le soutien d'un ou de plusieurs autres partis ou former une coalition afin de respecter la règle du gouvernement responsable qui dicte qu'un gouvernement doit avoir la confiance d'une majorité de sièges à l'assemblée législative.

Par conséquent, changer le système de scrutin anglais pour un système fondé sur la RP ne nécessiterait pas tellement de changer notre système de gouvernement responsable, mais plutôt de changer nos façons de réagir à la convention de la confiance du gouvernement responsable. Ce genre de réaction pourrait prendre des formes diverses. Le parti en tête pourrait survivre à la nécessité de former un gouvernement minoritaire qui dépend du soutien, sollicité de manière informelle, d'un ou de plusieurs partis d'opposition, ou même de députés individuels, comme il s'est produit un certain nombre de fois au Canada (par exemple pour le gouvernement libéral Trudeau en 1972-1974 et le gouvernement conservateur Clark en 1979). En revanche, le soutien nécessaire pourrait être mis sur pied de manière officielle, dans le contexte d'une entente écrite, comme il s'est produit pour le gouvernement libéral Peterson de l'Ontario en 1985. On pourrait également envisager un gouvernement formant une coalition avec un autre parti (ou plusieurs) dans le cadre d'une entente qui inclurait un partage des positions stratégiques et l'inclusion d'un ou de plusieurs représentants d'autres partis au Cabinet, comme on l'a vu en Saskatchewan de 1999 à 2003.

D'une certaine manière, toutes les réactions énumérées ci-dessus auraient un effet de démocratisation en contribuant à instaurer un plus grand nombre de freins et de contrepoids dans le système. *Dans le système actuel de scrutin anglais, le parti en tête dans une élection est généralement capable de convertir une pluralité de votes en majorité de sièges à l'assemblée législative.* Comme nous l'avons déjà souligné, cette situation est survenue en 2000, lorsque le Parti libéral a obtenu 57 p. 100 des circonscriptions à la Chambre des communes avec seulement 41 p. 100 du vote populaire. Sous

le régime de la RP, avec ce même pourcentage du vote populaire, le parti aurait pu avoir environ 40 p. 100 des circonscriptions, c'est-à-dire moins qu'une majorité. Le parti à la tête devrait donc se ménager le soutien d'autres députés de la Chambre afin de former et de maintenir un gouvernement viable, ce qui engendrerait une base de soutien plus vaste à la Chambre et au sein de l'électorat. Ce besoin d'aller chercher d'autres appuis peut être perçu comme un frein sur le comportement du gouvernement qui, en temps et lieu, aura un effet stabilisant sur le parti au pouvoir, sans nécessiter de changement fondamental dans la règle du gouvernement responsable.

Qu'est-ce que cela signifie pour les fonctionnaires?

Le système électoral fondé sur la RP engendrerait invariablement un plus grand nombre de partis politiques, une fréquence accrue de gouvernements minoritaires ou de gouvernements de coalition, ainsi que des mandats plus courts pour les gouvernements. Pour les fonctionnaires, il faut examiner cinq éléments.

Le premier est que les fonctionnaires passeraient plus de temps à planifier la transition. Une moins grande stabilité du gouvernement assortie de mandats plus courts ne pourrait que multiplier les périodes de transition d'un gouvernement à un autre. Étant donné le nombre de partis cherchant à se faire élire, chaque élection entraînerait également la création de nombreux livres de transition, étant donné la moins grande certitude quant aux résultats des élections en ce qui concerne les agents possibles pour un gouvernement de coalition. En outre, si un plus grand nombre de partis présentaient des candidats et les faisaient élire, les fonctionnaires devraient être plus vigilants quant aux plates-formes et aux politiques de chacun de ces partis.

Deuxièmement, la possibilité de gouvernements de coalition laisse croire que les détails du programme législatif du gouvernement seraient déterminés après l'élection dans le cadre de négociations entre les parties. Il ne fait aucun doute que ces négociations engendreraient des demandes d'information et d'analyse, y compris les coûts des politiques de parti, à titre d'apport aux négociations et aux ententes liées à la coalition. Cette situation pourrait créer de nouveaux défis pour les fonctionnaires devant donner suite aux demandes de renseignements tout en demeurant neutres et non partisans. Ce défi se manifesterait surtout dans les relations avec les ministres, lesquels pourraient faire ou

non partie d'un gouvernement de coalition après les négociations entre partis. Le cas échéant, les relations d'un ministre avec son ministère seraient incertaines jusqu'à la formation d'un gouvernement de coalition. Dans un environnement post-électoral aussi incertain, il serait nécessaire d'instaurer des protocoles pour régir les relations entre les ministres, les chefs de partis, les équipes de transition des partis et les fonctionnaires. Les protocoles aideraient à faire en sorte que la fonction publique reste neutre, tant sur le plan de la pratique que sur celui de la perception, et qu'aucun parti, y compris les partis formant le gouvernement de coalition au pouvoir, ne soit avantagé. En Nouvelle-Zélande, par exemple, l'adoption d'un système électoral fondé sur la RP a mené le Commissaire aux services de l'État* à instaurer des lignes directrices que les fonctionnaires doivent suivre pour faire en sorte que les actes de la fonction publique ne soient jamais perçus comme des gestes partisans.

Troisièmement, il est probable que le sort de chaque initiative législative reste incertain sous un gouvernement minoritaire ou de coalition comparativement à ce qu'il serait sous un gouvernement majoritaire. Dans un contexte de gouvernement minoritaire, on ne peut tenir le soutien législatif pour acquis, il faut le soigner, le cultiver et l'obtenir. Dans le cas d'un gouvernement de coalition, cette incertitude pourrait être réduite en rédigeant une entente écrite pour définir clairement les détails du programme législatif des partis qui forment la coalition, mais ce genre d'entente est facilement mise hors d'usage par l'apparition de circonstances inattendues. Dans tous ces cas, les fonctionnaires devraient être bien informés sur les positions des principaux intervenants politiques ainsi que sur l'évolution de la politique en général.

Quatrièmement, sous des gouvernements de coalition, il faudrait s'attendre à ce que les membres du gouvernement qui participent aux comités parlementaires reflètent une gamme plus diversifiée de points de vue que sous un gouvernement majoritaire. Même si ces députés sont très disciplinés et qu'ils suivent à la lettre la ligne de conduite du gouvernement, ils pourraient très bien être plus agressifs et même plus partisans pour faire en sorte que les fonctionnaires respectent les ententes du gouvernement de coalition; par conséquent, les fonctionnaires pourraient très bien avoir à

* Cet organisme agissait des ministères de la Commission de la fonction publique et du greffier du Conseil privé en tant que chef de la fonction publique. (voir http://www.ssc.govt.nz).

subir un examen beaucoup plus intense de la part des membres du gouvernement qui siègent sur les comités parlementaires qu'ils ne le font à l'heure actuelle.

Pour finir, un gouvernement de coalition diminuerait probablement le pouvoir discrétionnaire individuel des ministres d'intervenir dans l'administration ou la mise en œuvre des politiques ou des programmes. Étant donné que ces politiques ou ces programmes seraient le produit d'une coalition de deux partis ou plus, personne ne serait indulgent avec un ministre qui change le produit au fur et à mesure qu'il en fait la prestation, particulièrement s'il le change pour améliorer les chances d'élection de son propre parti. Compte tenu de l'étendue des pouvoirs ministériels dans la prestation des services publics, ce genre de frein sur le pouvoir des ministres constituerait un changement majeur dans l'administration publique au Canada.

Il faut souligner que les gouvernements de coalition peuvent être très stables et durables. Dans de nombreux pays européens, par exemple, on a vu des coalitions entre le centre et la gauche ainsi qu'entre le centre et la droite rester au pouvoir pendant de grandes périodes. Bien que ce prospect réduise les incertitudes décrites ci-dessus, les fonctionnaires auraient toujours besoin d'être préparés à faire face aux enjeux stratégiques complexes d'un gouvernement de coalition (y compris les politiques nécessaires pour que les partenaires qui forment la coalition restent ensemble).

Diminuer les pouvoirs du premier ministre

Ce n'est pas d'hier qu'on se préoccupe de la concentration des pouvoirs dont disposent le premier ministre et ses proches collaborateurs – soit que le premier ministre soit trop puissant quant au système de gouvernement dans son ensemble. En effet, en 1977, Denis Smith décrivait ce poste comme un poste de président dans un contexte parlementaire[8]. Ces dernières années, cependant, cette préoccupation semble devenir de plus en plus répandue.

Il existe trois manières d'aborder ce problème : réduire le nombre de nominations que le premier ministre peut faire; adopter des mandats fixes pour la Chambre des communes; permettre aux caucus des partis parlementaires de congédier les chefs de partis, même lorsque le chef de parti est le premier ministre. Ces trois propositions ne peuvent qu'avoir l'effet recherché, soit de réduire les pouvoirs du premier ministre et d'ajouter des freins et des contrepoids aux pouvoirs exécutifs.

Au chapitre des nominations, l'idée consiste non seulement à limiter le

nombre de nominations que pourrait faire le premier ministre, mais également de s'assurer que d'autres pourraient en faire plus. Cette diffusion des pouvoirs de nomination aurait pour effet de réduire la capacité du premier ministre de garder les ministres et les députés d'arrière-ban du gouvernement sous son contrôle. Elle pourrait également diminuer la capacité du premier ministre d'influencer l'administration des affaires publiques en réduisant sa prérogative de nommer les sous-ministres et les sous-ministres adjoints ainsi que les conseils d'administration des sociétés d'État et des organismes de réglementation.

En adoptant des mandats fixes, on réduirait la capacité du premier ministre de menacer de provoquer une élection éclair pour tirer avantage d'une faiblesse temporaire des partis d'opposition ou pour garder la main haute sur certains membres du caucus du parti au pouvoir. Il s'agit bel et bien d'une diminution de son pouvoir.

Toutefois, on limiterait encore plus les pouvoirs du premier ministre en donnant au caucus la possibilité de congédier le chef du parti. On trouve ce genre de disposition dans certains partis d'autres systèmes de style Westminster où, par exemple, des premiers ministres aussi en vue que Margaret Thatcher en Grande-Bretagne et Robert Hawke en Australie se sont vus remerciés par leur caucus. Avec de telles dispositions, le premier ministre devrait soigner son caucus en utilisant des appâts comme des promesses de nomination au Cabinet. Toutefois, le caucus pourrait avoir un poids supplémentaire s'il était habilité à choisir les membres du ministère, comme c'est la pratique dans les partis travaillistes d'Australie et de Nouvelle-Zélande.

Les propositions qui visent à réduire les pouvoirs de nomination du premier ministre et à donner au caucus le pouvoir de congédier le chef du parti (et/ou de choisir les membres du ministère) ne changent en rien la règle fondamentale du gouvernement responsable, mais elles changent sa mise en pratique.

À l'inverse, la proposition d'instaurer des mandats fixes pour les gouvernements va à l'encontre du principe fondamental du gouvernement respon-

sable, soit que le gouvernement doit garder la confiance de la majorité des élus à l'assemblée législative pour pouvoir continuer de gouverner, puisqu'un mandat fixe signifierait que le gouvernement peut rester en place jusqu'à la fin de son mandat. Toute proposition visant à établir des mandats fixes doit par conséquent être modifiée par l'avertissement qu'il faut respecter la convention de confiance. Autrement dit, si un gouvernement venait à perdre la confiance des élus de l'assemblée législative en cours de mandat, il devrait démissionner ou provoquer une élection, tout comme il serait tenu de le faire s'il n'existait pas de mandat fixe. Cependant, si le gouvernement parvient à garder la confiance de la majorité des circonscriptions à l'assemblée législative tout au long de son mandat, le mandat fixe pourrait être respecté et une élection provoquée à la date prévue.

Lors de la campagne de l'élection générale de 2001 en Colombie-Britannique, le Parti libéral a pris un engagement « Nouvel âge » d'instaurer des mandats fixes. Les libéraux ont gagné les élections et, plus tard la même année, ont modifié la constitution de la province de manière à prévoir des élections le deuxième mardi de mai tous les quatre ans à partir de la date de la dernière élection. Par conséquent, la prochaine élection aura lieu le 17 mai 2005, à moins que le gouvernement ne perde la confiance de l'assemblée législative avant cette date et qu'il ne démissionne pas. Dans ce cas, il faudrait tenir immédiatement une élection. Conformément à la règle du gouvernement responsable, la constitution provinciale prévoit que le lieutenant gouverneur se réserve le pouvoir de « [TRADUCTION] proroger ou de dissoudre l'assemblée législative lorsque le lieutenant gouvernement juge pertinent de le faire ».

Les premiers ministres fédéraux et provinciaux préfèrent naturellement qu'on tienne des élections au moment qui convient le mieux à leurs chances d'être élus. Puisqu'un mandat fixe risque de brimer leurs intérêts quant à la date des élections, on peut considérer cette proposition comme un frein supplémentaire aux pouvoirs dont ils disposent. D'ailleurs, comme l'illustre si bien l'exemple de la Colombie-Britannique, on peut toujours accommoder la règle fondamentale du gouvernement responsable. Bien sûr, cette innovation est plutôt récente, ce qui ne nous permet pas de connaître l'impact d'un cycle fixe de quatre ans sur le comportement d'un gouvernement qui perd la confiance de l'assemblée législative en cours de mandat. On peut croire qu'un gouvernement qui veut désespérément s'accrocher au pouvoir soutiendra que le mandat fixe est plu

important que la convention de la confiance. Si un premier ministre refusait de convoquer une élection, le lieutenant gouverneur pourrait dissoudre l'assemblée législative et appeler le peuple aux urnes, conformément à la constitution.

Qu'est-ce que cela signifie pour les fonctionnaires?

Pour les fonctionnaires, des mandats fixes se traduiraient par une certitude et une stabilité accrues dans les processus de planification stratégique et administrative du gouvernement, particulièrement pour les gouvernements majoritaires. Même lorsque les gouvernements choisiraient d'utiliser la période qui précède immédiatement l'élection pour annoncer ou mettre en œuvre des initiatives susceptibles d'influencer les votes, il serait plus facile de prévoir ce genre de manœuvre.

Une disposition au sein du parti au pouvoir qui permettrait au caucus parlementaire de congédier le premier ministre en tant que chef du parti, le forçant du même coup à démissionner en faveur du nouveau chef de parti, diminuerait le pouvoir du premier ministre par rapport au Cabinet et aux députés d'arrière-ban du gouvernement. Cela dit, les fonctionnaires devraient se montrer plus au fait des positions et des points de vue des ministres et des députés d'arrière-ban qu'ils ne le sont à l'heure actuelle. Ils devraient se tenir bien informés des rapports de force au sein du parti au pouvoir puisque ces facteurs sont liés à l'évaluation de considérations de politiques publiques dans les analyses et les conseils qu'ils fournissent aux ministres.

Enfin, sur le plan des changements aux pouvoirs de nomination du premier ministre, il est probable que la diffusion des pouvoirs de nomination au profit du Cabinet ou des ministres n'aurait que très peu d'effet. En revanche, en faisant passer les pouvoirs de nomination au-delà des ministres pour les confier à un processus indépendant, on pourrait rendre les organismes, les conseils et les commissions qui fonctionnent de façon autonome par rapport aux ministres plus indépendants du gouvernement et des considérations de politique partisane. Ainsi, les fonctionnaires dont les responsabilités incluent l'examen et la surveillance du rendement des organisations gouvernementales autonomes et l'évaluation de leurs propositions budgétaires devraient être plus vigilants.

Certains estiment que les sous-ministres et les sous-ministres adjoints sont trop anxieux de donner suite au programme personnel et politique du premier ministre parce qu'ils lui

doivent leur nomination. En confiant les pouvoirs de nomination du premier ministre à un processus indépendant, comme en Nouvelle-Zélande par exemple, on éliminerait cette perception. En outre, une approche plus indépendante en matière de dotation des postes de sous-ministre pourrait aider à réduire leurs liens avec le premier ministre et son personnel politique, rehaussant du même coup le caractère professionnel et non partisan de la fonction publique.

En réduisant le pouvoir du premier ministre de nommer les ministres du Cabinet, on rehausserait à coup sûr la capacité des ministres d'agir de manière parfaitement indépendante du premier ministre, ce qui obligerait les fonctionnaires à se montrer plus réceptifs quant aux idées et aux intérêts de leur propre ministre et de porter plus d'attention aux idées et aux intérêts des ministres du Cabinet et de leur personnel politique. Pour finir, les ministres, étant en mesure d'agir de façon plus indépendante face au premier ministre, voudraient peut-être avoir un contrôle accru sur leurs sous-ministres. Les expériences menées en Angleterre et en Australie sont pertinentes puisque ni l'un ni l'autre de ces pays n'accorde le même degré de pouvoir à ses premiers ministres que ce que nous lui accordons au Canada. Une moins grande centralisation se traduit généralement par une plus grande liberté pour les ministres et les ministères; en revanche, elle peut également signifier une moins grande attention aux exigences et aux préoccupations horizontales à l'échelle du gouvernement.

La discipline de parti et le rôle du député

Le regretté premier ministre Pierre Elliott Trudeau a déjà affirmé, en guise de raillerie, que les députés sont tous des « moins que rien » dès qu'ils quittent le Parlement. Depuis lors, allez donc savoir pourquoi, plus personne ne regarde les députés de la même manière! La principale préoccupation des députés, y compris les membres de l'opposition et les députés d'arrière-ban du parti au pouvoir – que l'on appelle collectivement les députés – est qu'ils ne jouent pas un grand rôle au chapitre de l'élaboration des politiques. Beaucoup de députés, qui ont commencé leur carrière en pensant qu'ils avaient été élus pour promulguer des lois, pour légiférer, perdent vite leurs illusions lorsqu'ils réalisent que leur rôle se limite à voter sur des projets de loi rédigés par d'autres ou à agir au gré des autres parce qu'ils doivent se conformer à la discipline de parti.

Il importe de souligner que la caractérisation de

députés comme des « moins que rien » est très exagérée. Une des raisons est que le caucus parlementaire se réunit parfois *à huis clos* et que les députés d'arrière-ban ont parfois la chance d'influencer le programme du parti et sa position sur certains enjeux. En outre, en tant que membres des comités parlementaires, les députés d'arrière-ban peuvent contribuer au façonnement des lois en votant pour qu'on y apporte des modifications. Parfois le gouvernement est disposé à accepter des modifications conçues pour améliorer la loi. Cependant, il ne fait aucun doute que les députés sont loin d'être les principaux intervenants dans l'élaboration des lois mais plutôt des joueurs disciplinés de l'équipe du parti.

Ceux qui cherchent à rehausser le rôle des députés ont tendance à opter pour l'une ou l'autre des deux stratégies suivantes. La première consiste à élaborer des manières de changer le système des comités parlementaires. Après tout, ces comités sont l'outil du député (puisque les ministres ne sont jamais membres de ces comités). Vraisemblablement, en donnant plus de pouvoirs aux comités, on rehausserait le rôle législatif des députés. La deuxième stratégie est de viser des changements qui forceraient les partis à relâcher la discipline partisane exercée sur les députés et leur permettre une plus grande indépendance. Les propositions les plus courantes dans le cadre de cette stratégie consistent à instituer plus de votes libres, à établir des mandats fixes et à relâcher la convention de la confiance. Nous examinerons ci-dessous chacune de ces positions et le lien entre elles et le gouvernement responsable. Commençons par le système des comités.

Le problème épineux des comités parlementaires prend sa source dans le système du gouvernement responsable. La plupart du temps, la composition de ces comités correspond à la composition de la Chambre des communes, ce qui signifie que sous un gouvernement majoritaire, le parti au pouvoir peut contrôler les comités puisque la majorité des membres qui les composent vient de ses rangs. Peu importe quelle sera l'étendue des pouvoirs dévolus aux comités, un personnel important, plus de temps pour examiner les projets de loi, la capacité d'examiner des projets de loi encore à l'étape de l'ébauche ou d'examiner des projets de loi après la première lecture (c'est-à-dire avant que la Chambre ait pu voter sur l'approbation de principe du projet de loi à la deuxième lecture)

et ainsi de suite, le gouvernement aurait quand même le contrôle des comités. Il existe des façons de renforcer les comités; par exemple, le fait de nommer un membre de l'opposition président d'un comité peut réduire le contrôle du gouvernement et rehausser le rôle des députés qui en sont membres. Aucun de ces moyens ne menace l'intégrité du gouvernement responsable, mais ils compliquent la tâche du gouvernement de maintenir la confiance de la majorité, et, ainsi, ils renforcent les freins et les contrepoids dans le système.

L'autre stratégie, soit celle d'instituer plus de votes libres ainsi que des mandats fixes et une convention de la confiance moins rigide, est une toute autre histoire. Cet agencement est fondé sur la prémisse que les députés élus devraient pouvoir représenter les points de vue de leurs électeurs d'abord et avant tout, avant même ceux du parti (ce qui ne tient pas compte de la méthode à laquelle le député aura recours pour déterminer le point de vue de ses électeurs). Puisque les promoteurs de ce concept veulent également relâcher l'imposition de la discipline de parti sur les votes à la Chambre, les changements proposés auraient sans aucun doute l'effet de rehausser le rôle des députés.

Le relâchement de la convention de la confiance est l'élément le plus significatif de cet agencement puisqu'il a le potentiel de compromettre la règle du gouvernement responsable. En vertu de cette règle, le gouvernement perd un vote et, par conséquent ne semble plus avoir la confiance de la Chambre. Il faut déterminer ce qu'il faut considérer comme une défaite ne devant pas être interprétée comme une perte de confiance dans le gouvernement. Selon une version, la définition du concept de non-confiance dans le gouvernement devrait se restreindre aux motions expressément formulées à cet effet, autrement dit, aux motions officielles de non-confiance. À l'inverse, la défaite d'une résolution appuyée par le gouvernement ou d'un projet de loi (à l'exception de ceux qui portent sur les mesures budgétaires clés) n'entraînerait pas pour le gouvernement la nécessité de démissionner ou de provoquer une élection.

Il est difficile de dire si cette proposition se veut autre chose qu'un appel aux éclaircissements pour un secteur plutôt vague de la politique parlemen-

taire. Il est clair qu'un gouvernement qui perd un vote officiel de non-confiance exigé par l'opposition doit démissionner ou annoncer une élection, mais la défaite d'un projet de loi parrainé par le gouvernement constitue un cas un peu plus complexe. Alors que les votes perdus sur des mesures financières constituent toujours une affaire grave, il existe toute une gamme de mesures financières, certaines plus importantes que d'autres. Selon le système en vigueur, la défaite du gouvernement lors d'un vote sur une mesure financière un tant soit peu importante engendrerait sûrement des pressions pour la démission du gouvernement ou la tenue d'une élection, suivies d'un débat dans le contexte d'une opinion publique exacerbée. Ce genre de débat est un exercice démocratique de tout premier ordre. Il n'est donc pas évident de savoir si un relâchement de la convention de la confiance, même si l'on souhaitait restreindre la convention aux motions officielles de censure, pourrait, comme par magie, éliminer le débat, *à moins qu'on laisse au gouvernement le soin de définir la nature des votes qui, s'ils sont perdus, constituent des votes de non-confiance*.

Un des moyens dont le gouvernement dispose pour ce faire serait d'instituer le « three-line whip », comme le premier ministre actuel a annoncé son intention de le faire le jour où il a formé son gouvernement[7]. Le three-line whip est une mesure pour les votes sur des mesures législatives du gouvernement ou des motions du gouvernement que celui-ci considère comme une question de confiance. Le two-line whip sert pour les votes que le gouvernement ne juge pas comme des votes de confiance. Le one-line whip sert pour les votes sur les mesures législatives ou les motions que le gouvernement ne considère pas comme une question de confiance et pour lesquels le gouvernement permet à ses députés de voter librement. Instituer le two-line whip dans le cadre de cette proposition serait nouveau au Canada.

Le nouveau système de classification des votes en ce qui a trait à la convention de la confiance constitue la clé de cet ensemble de changements. En effet, si, en raison de l'adoption du two-line whip, les députés s'habituaient à voter pour des raisons autres que la solidarité partisane, le « vote libre » où les députés sont affranchis de la discipline de parti et peuvent voter selon leur conscience, perdrait toute l'importance qu'on lui accorde aujourd'hui. La proposition qui vise à établir des mandats fixes en tant que frein sur les pouvoirs du premier ministre ne ferait que renforcer l'effet de relâchement de la discipline de parti du point de vue des députés. Somme toute, cet ensemble de changements aurait probablement pour effet de rehausser le rôle des

députés et d'apporter des freins et des contrepoids supplémentaires dans le système du gouvernement responsable.

Qu'est-ce que cela signifie pour les fonctionnaires?

N'importe quel agencement d'éléments comme le relâchement de la discipline de parti, la multiplication des votes libres, l'établissement de mandats fixes et le relâchement de la convention de confiance permettrait aux députés d'être plus actifs et engendrerait une distribution plus vaste et une moins grande concentration du pouvoir, ce qui pourrait avoir des répercussions directes sur les fonctionnaires.

D'abord, une approche plus souple en matière de discipline de parti signifierait qu'on ne pourrait plus tenir pour acquis l'adoption des projets de loi qui ne sont pas essentiels au mandat du gouvernement. Les fonctionnaires auraient besoin d'être beaucoup plus perceptifs et plus informés des intérêts, des points de vue et des circonstances des députés pour pouvoir faire cadrer les conseils qu'ils donnent aux ministres qui cherchent un soutien pour les initiatives législatives. En même temps, ils devraient être sur leurs gardes pour éviter que des ministres ne se servent d'eux pour promouvoir des programmes donnés ou défendre des législations proposées auprès des comités parlementaires.

Deuxièmement, un plus grand nombre de projets émanant des députés, soit une des suites probables d'une discipline de parti plus souple, signifierait plus de projets de loi devant passer par le processus législatif de manière indépendante du gouvernement. Dans ce contexte, les fonctionnaires devraient voir venir les éventuelles initiatives individuelles des députés, car elles ont des répercussions sur les programmes législatifs des ministres, tant sur le plan individuel que collectif.

Troisièmement, un assouplissement de la discipline de parti pourrait se solder par une attitude plus agressive des députés dans leurs relations avec les fonctionnaires lors des audiences de comités, qu'ils examinent un législation du gouvernement ou qu'ils soient chargés d'examiner et d'évaluer le rendement des ministères.

Un Sénat élu

Pendant longtemps, certains réformateurs s'étaient fixés pour objectif d'obtenir que l'on instaure un Sénat élu, mais cette solution pourrait bien avoir des répercussions négatives sur la règle fondamentale du gouvernement responsable. En général, on estime que le Sénat, en tant que corps d'élus, aurait droit d'exiger que le gouvernement lui rende des comptes et on estime qu'aucun gouvernement ne

devrait avoir à rendre de comptes à deux groupes d'élus. Le Sénat a pour but d'agir en tant que frein de la Chambre des communes plutôt que du gouvernement. Il est structuré autour du principe de la représentation régionale et non, comme la Chambre des communes, sur le principe de la représentation selon la population. Le gouvernement ne doit de comptes qu'à la Chambre parce que seule la Chambre est un corps d'élus sur la base de la représentation selon la population.

L'Australie s'est dotée d'un Sénat élu qui œuvre au sein d'un système de gouvernement parlementaire fédéral semblable à celui du Canada. Comme nous l'avons fait remarquer plus tôt, en 1975 le gouverneur général de l'Australie a défait le gouvernement travailliste de Gough Whitlam, et a ensuite demandé au chef de l'opposition, Malcolm Fraser, de former un nouveau gouvernement. Les événements qui ont précipité cette mesure inhabituelle ont pris naissance lorsque le Sénat a refusé d'entériner le budget du gouvernement travailliste. Le gouvernement Fraser a donc composé avec la question du budget et, ensuite, a demandé au gouverneur général de dissoudre le Parlement en vue d'une élection. La demande a été accordée et le nouveau gouvernement a obtenu la plus grande majorité dans l'histoire de la politique en Australie. Malgré ceci, soulignons que nous ne sommes pas en train de dire que le gouvernement devrait démissionner si le Sénat ne soutient pas ses mesures législatives. Toutefois, on remarque une incertitude bien compréhensible quant à ce qui se produirait si un Sénat élu en venait à s'opposer aux actes du gouvernement.

Il ne fait aucun doute qu'un Sénat élu apporterait des freins et des contrepoids supplémentaires dans le système. Le gouvernement a rarement la majorité dans le Sénat australien, ce qui en fait un outil important pour freiner l'adoption des mesures législatives – les comités sénatoriaux sont connus pour leur insistance sur la nécessité de fournir des comptes par l'intermédiaire de leurs examens des budgets ministériels. *Cela dit, la question clé concernant la proposition d'un Sénat élu au Canada est l'incertitude quant à l'impact d'un deuxième corps d'élus au sein du gouvernement responsable.* La seule manière d'éliminer l'incertitude serait d'être explicite au sujet des pouvoirs de cet organe.

Qu'est-ce que cela signifie pour les fonctionnaires?

Étant donné que les fonctionnaires n'ont que très peu de relations directes avec le Sénat, on présume souvent que la réforme du Sénat n'aurait sur eux qu'une incidence négligeable. Cependant, un Sénat élu apporterait un élément d'imprévisibilité pour le gouvernement, qui se verrait forcé d'essayer de gérer deux organes élus plutôt qu'un seul. Les fonctionnaires auraient besoin d'être vigilants au sujet des intérêts, des points de vue et des circonstances des sénateurs, particulièrement en ce qui a trait à la promotion ou à la défense des points de vue régionaux, où leurs revendications seraient les plus légitimes.

Bref, un Sénat élu signifierait plus de travail pour la fonction publique. On perçoit déjà les comités sénatoriaux comme des organisations bien informées qui font un travail efficace. Dans un Sénat élu doté de sénateurs chevronnés, les fonctionnaires qui seraient appelés à comparaître devant ses comités auraient à subir des interrogations et des examens encore plus rigoureux que ce qu'ils subissent à l'heure actuelle. L'expérience en Australie a démontré que les comités sénatoriaux sont encore plus agressifs et rigoureux que ceux de la Chambre, en partie parce que le gouvernement a rarement la majorité au Sénat et en partie parce que les sénateurs ont plus de temps pour examiner à la loupe le travail du gouvernement.

Obligation de rendre compte de la fonction publique

Les propositions de réformes vers l'établissement d'une obligation de reddition de comptes de la fonction publique directement au Parlement par le biais des comités parlementaires continuent de refaire surface au Canada. Des efforts de la Commission Lambert dans les années 1970 aux propositions du rapport McGrath dans les années 1980 à l'appel de propositions du premier ministre lancé en 2002, on a vu un désir constant d'élaborer un nouveau système de reddition de comptes pour la fonction publique fondé sur la distinction entre la responsabilité pour les politiques et la responsabilité administrative. Parallèlement à ces demandes, on a vu des initiatives de réforme se développer ailleurs. La prétendue « nouvelle gestion du secteur public » qui a pris les démocraties anglo-américaines d'assaut depuis vingt ans[8] prône que les ministres et les gestionnaires de la fonction publique devraient avoir à répondre de leurs actes au public, bien que pour des dimensions différentes de l'administration publique.

Placer la responsabilité ministérielle et l'obligation de rendre compte de la fonction publique à égalité aux yeux du Parlement nécessite d'établir clairement les pouvoirs administratifs et les responsabilités des fonctionnaires, de déterminer avec précision les procédures qui régissent l'administration des ressources et des services et de maintenir une grande transparence dans la conduite et l'examen de l'administration publique. Sur ce plan, certains régimes ont réussi mieux que d'autres. Toutefois, alors que les eaux de la responsabilité ministérielles ont été, par endroits, brouillées, le pouvoir ministériel d'administration des ministères n'a en aucun cas été réduit au point que les ministres ne peuvent plus diriger et contrôler les affaires publiques. *C'est là l'élément essentiel de la responsabilité ministérielle.*

Pour éviter le risque d'une reddition de comptes encore plus réduite dans l'administration des affaires publiques, les réformes qui promettent une amélioration de la reddition de comptes au Parlement devraient éviter la diminution de la responsabilité ministérielle. Depuis toujours, le Parlement se fie sur les assurances données par les ministres (et la Commission de la fonction publique) qu'il existe des contrôles internes et des procédures disciplinaires tout à fait efficaces. Cependant, au cours des vingt dernières années, on a ajouté des freins et des contrepoids supplémentaires, y compris le régime d'accès à l'information, l'élargissement du mandat du vérificateur général et l'ajout d'autres organismes parlementaires. S'ils ont aidé les députés à forcer les ministres à rendre des comptes, ces instruments se sont surtout axés sur les questions administratives qui relèvent des fonctionnaires. Cette tendance a déjà produit une forme de responsabilisation directe de la fonction publique devant les comités parlementaires et a engendré une demande pour qu'on reconnaisse officiellement la situation.

Qu'est-ce que cela signifie pour les fonctionnaires?

Comme nous l'avons décrit ci-dessus, les fonctionnaires sont déjà appelés à rendre directement des comptes pour l'administration en ce sens que les députés, et parfois les ministres eux-mêmes, ont à l'occasion tenu des fonctionnaires responsables pour des lacunes ou des manquements administratifs, réels ou allégués. Pourtant, sauf en ce qui concerne l'obligation de la fonction publique de s'expliquer devant les comités parlementaires et l'obligation des ministres de rendre

compte à la Chambre des communes, personne n'a encore mis au point une manière spécifique pour distinguer entre l'obligation de la fonction publique de s'expliquer pour les politiques et l'obligation de la fonction publique de rendre des comptes pour l'administration. En l'absence d'un système officiel, les députés qui composent les comités parlementaires décident au cas par cas pour quelles questions ils tiendront les ministres ou les fonctionnaires responsables. L'effet d'une officialisation de la responsabilisation directe de la fonction publique sur les fonctionnaires serait de les rendre publiquement responsables en tant que fonctionnaires.

En ce qui concerne les fonctionnaires, la responsabilisation directe pour l'administration signifierait non seulement la nécessité de décrire ou d'expliquer ce qui s'est produit dans l'administration de leur ministère, mais également de justifier pourquoi cela s'est produit et, en fin de compte, d'assumer la responsabilité pour les lacunes ou les écarts administratifs. Toutefois, même si les comités parlementaires pouvaient tenir les fonctionnaires personnellement responsables, ils ne pourraient toujours pas ordonner aux fonctionnaires de prendre des mesures correctives ou les discipliner[6]. Le rôle du comité consisterait plutôt à mettre le ministre au courant de ses constatations, de recommander une marche à suivre et, par la suite, de tenir le ministre responsable pour l'adoption des recommandations du comité ou d'avoir à justifier pour quelles raisons elles n'ont pas été adoptées.

Si les sous-ministres et les autres fonctionnaires ne sont plus simplement *tenus de s'expliquer*, mais qu'ils ont en plus l'*obligation de rendre compte* pour l'administration de leur ministère, ils peuvent s'attendre à bénéficier d'un anonymat bien moins solide. Dans ce contexte, il est évident que les fonctionnaires souhaiteront prendre des mesures pour se protéger des embrouilles politiques partisanes en documentant leurs actes et leurs décisions, ainsi que les instructions ministérielles, puisqu'ils pourraient être appelés par des comités parlementaires à expliquer le pourquoi de leurs décisions et à justifier leurs actes.

La perte d'anonymat qu'engendrerait la responsabilisation directe de la fonction publique pour les questions administratives n'aurait pas néces-

sairement d'effet négatif sur la responsabilité ministérielle. La raison d'être de l'anonymat de la fonction publique est de veiller à ce que les ministres soient toujours responsables de l'exercice de leurs pouvoirs et de leur autorité. *Dans la mesure où les ministres conservent les pouvoirs exécutifs généraux de diriger et de contrôler leur ministère, la convention de la responsabilité ministérielle continue de s'appliquer.*

La perte d'anonymat pourrait, en revanche, toucher personnellement les fonctionnaires et avoir des répercussions sur la santé de la fonction publique en tant qu'institution. Les fonctionnaires ont toujours eu à rendre des comptes aux milieux exécutifs et administratifs, où les sanctions et les mesures disciplinaires ne relèvent pas des affaires publiques. En instaurant la responsabilisation directe de la fonction publique au Parlement, les fonctionnaires pourraient se voir fustiger sur la place publique par les comités parlementaires, toutes les délibérations consignées dans une transcription officielle mise à la disposition du public. (Cela s'est déjà produit dans certains cas.) De toute évidence, ce processus a le potentiel de faire du tort aux fonctionnaires et à la fonction publique en général. Les préoccupations seraient réduites au minimum si l'on établissait des protections de justice naturelle[7] pour les fonctionnaires appelés à comparaître devant des comités parlementaires, particulièrement lorsque c'est leur conduite personnelle qui fait l'objet de l'examen. Ce genre de protections pourrait inclure le droit à un conseiller juridique, l'éclaircissement des conditions qui permettent à un fonctionnaire de refuser de répondre à une question et la possibilité de fournir de l'information en privé ou en secret.

La démocratie directe

Un autre ensemble de réformes, motivé cette fois par la notion que la majorité des gens qui forment l'électorat ont besoin des bons processus pour influencer la façon dont ils sont gouvernés, est appelé « démocratie directe ». Cette approche populiste a indéniablement des répercussions sur le gouvernement responsable.

Les populistes sont convaincus que la majorité des électeurs n'est pas aussi bien représentée qu'elle le devrait à la Chambre des communes, par exemple,

les partis au pouvoir qui ont une majorité de sièges à la Chambre ne sont soutenus que par une pluralité de l'électorat. Pour rectifier cette situation, ils préconisent d'adopter des mécanismes qui donneraient aux citoyens la possibilité d'influencer directement les lois qui les gouvernent en leur permettant d'initier eux-mêmes des mesures législatives, de rappeler des députés et de voter sur les mesures dans le cadre de référendums.

Il ne fait aucun doute que la démocratie directe apporterait plus de freins et de contrepoids étant donné que, en principe à tout le moins, elle menace à la fois le programme législatif du gouvernement et le sort des députés. Les gouvernements canadiens ont souvent eu recours à des référendums pour régler des questions très importantes. Le gouvernement fédéral a consulté les Canadiens sur la conscription en 1942 et, en 1992, sur les amendements constitutionnels connus sous le nom d'Accord de Charlottetown, alors que le Québec a consulté son électorat sur la question de la sécession de la province en 1980 et en 1995.

Sur le plan du gouvernement responsable, la démocratie directe entraîne que la règle selon laquelle le gouvernement doit conserver la confiance de la majorité des circonscriptions à l'assemblée législative est parfois insuffisante, surtout lorsque la majorité constitue les membres d'un parti mis au pouvoir par une minorité de l'électorat. Cette notion ne va toutefois pas à l'encontre de la règle. En outre, il est possible que les réformes électorales qui augmenteraient la probabilité de voir des gouvernements portés au pouvoir par une majorité du vote populaire diminueraient l'urgence du besoin pour une démocratie directe.

Qu'est-ce que cela signifie pour les fonctionnaires?

Les mécanismes de démocratie directe auraient une incidence directe sur la fonction publique, particulièrement dans le secteur de l'élaboration des politiques. Par exemple, si les citoyens pouvaient eux-mêmes lancer des mesures législatives, les fonctionnaires seraient tenus de regarder au-delà des programmes législatifs gouvernementaux et de percevoir le public non seulement comme les bénéficiaires des services publics ou les sujets des réglementations, mais également comme des législateurs potentiels qui ont une influence directe sur le programme des politiques publiques et peuvent même décider des politiques. Ce genre de situation exigerait des analystes politiques qu'ils portent attention à une vaste gamme de groupes de citoyens, de groupes d'intérêt, de groupes de réflexion et de mouvements sociaux.

qu'ils soient prêt à partager avec eux l'espace stratégique et qu'ils soient plus au fait des sondages de l'opinion publique.

La démocratie consensuelle

Le dernier ensemble de réformes, qui prend sa source dans le souhait pour une réduction de l'esprit partisan et une hausse du consensus au gouvernement, prend une direction bien différente de la démocratie directe. En effet, ceux qui favorisent l'adoption des processus de démocratie consensuelle, ou délibérative, fuient la règle de la majorité tout autant qu'ils désapprouvent les politiques antagonistes des partis. Ils estiment que la conduite d'un représentant élu sous un gouvernement responsable est agressivement partisane et antagoniste, et ils blâment le système lui-même pour cette attitude. Sur ce point, ils n'ont que partiellement raison; c'est l'agencement du gouvernement responsable et de la discipline de parti qui favorise le style de politique partisane, concurrentielle et agressive.

Les tenants de la démocratie délibérative préféreraient voir un style de politique plus consensuel, où les gens discutent entre eux de manière significative plutôt que d'avoir des débats acerbes. Ils souhaitent instaurer un système dans lequel, après un processus de consultation, tous adhèrent au résultat négocié. On a parfois laissé entendre que le Nunavut serait un modèle concret de ce genre de système.

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, le style de politique antagoniste n'est pas forcément un résultat du gouvernement responsable, comme on peut le constater en examinant l'histoire de la politique au Canada. Prenons un exemple parmi les plus évidents; durant l'élection qui s'est tenue en 1917, en pleine guerre mondiale, libéraux et conservateurs ont convenu de présenter dans bien des circonscriptions un candidat unique représentant le gouvernement d'union. L'objectif était de mettre l'habituel esprit partisan de côté pour mieux travailler de concert au grand but commun, soit de poursuivre la guerre. L'esprit partisan a repris le dessus dans la politique canadienne aux élections suivantes, en 1921, et on n'a plus jamais revu quoique ce soit de semblable au gouvernement d'union. La politique antagoniste constitue la norme.

Quels que soient les mérites d'un style de politique consensuel, il faut bien admettre que, du moins en théorie, un système pleinement consensuel qui exige l'assentiment complet donne à tous un droit de veto. On pourrait prétendre qu'il s'agit là de la forme la plus

poussée de frein et de contrepoids. Cette formule change la règle fondamentale du gouvernement responsable : plutôt que d'exiger la confiance d'une majorité de représentants élus pour pouvoir continuer de gouverner, le gouvernement devrait faire l'unanimité. (Cette formule entraîne également la fin de l'opposition officielle).

Sous un gouvernement responsable, la concurrence entre les prétendants est, en soi un frein et un contrepoids; la concurrence est très prisée puisqu'elle garantit que les rennes du gouvernement passeront à d'autres. L'élément préoccupant n'est pas qu'il y a trop de concurrence, mais bien qu'il n'y en a pas suffisamment. *Contrairement à la démocratie consensuelle, les autres propositions de réformes, qu'il s'agisse de votes libres, de mandats fixes ou de nouveaux systèmes électoraux, sont autant de façons qui visent à rendre le système plus concurrentiel.* On a avantage à rendre le système plus concurrentiel puisque la concurrence fait contrepoids à la concentration du pouvoir tout en continuant d'honorer la règle fondamentale du gouvernement responsable. Le modèle consensuel de démocratie délibérative est non seulement une menace pour la règle fondamentale du gouvernement responsable, mais il constitue un concept entièrement différent de la vie politique.

Qu'est-ce que cela signifie pour les fonctionnaires?

Il est tout à fait improbable qu'on adopte le modèle de gouvernement consensuel, mais si cela se produisait, les conséquences pour la fonction publique seraient considérables. En effet, un seul vote contre une mesure législative constituerait un veto. Les conseillers politiques auraient besoin d'être particulièrement habiles pour déterminer les intérêts et les préoccupations de tous les députés et pour élaborer des mesures législatives en tenant compte des préoccupations de tous, le tout en prenant bien garde de n'offenser personne. La recherche du plus petit dénominateur commun est une garantie d'immobilité au gouvernement.

POINTS À RETENIR

On a proposé une gamme de changements visant à apporter plus de freins et de contrepoids dans le système politique du Canada. Le gouvernement responsable serait en mesure de tous les absorber ou presque.

Certains changements pourraient avoir une influence sur la convention de la confiance du gouvernement responsable, soit que le gouvernement doit garder la confiance de la majorité des sièges à la Chambre des communes. Si certains des changements proposés étaient mis en application, il pourrait être plus difficile pour le gouvernement de conserver cette confiance.

Les fonctionnaires subiraient des effets directs et indirects des réformes aux dispositions institutionnelles et aux pratiques politiques canadiennes. Les principales répercussions pourraient inclure le besoin :

- *de planifier et de soutenir des transitions de gouvernement plus fréquentes et plus complexes;*
- *de soutenir les ministres dans le contexte d'une plus grande incertitude sur le plan législatif;*
- *d'être plus au courant des programmes législatifs de tous les partis politiques et de tous les intervenants;*
- *de protéger la neutralité de la fonction publique par une officialisation des protocoles régissant les relations entre les ministres et des députés durant les élections et les périodes de formation des gouvernements de coalition;*
- *de se porter personnellement garants de l'administration ministérielle auprès des comités parlementaires.*

Étant donné la probabilité d'un agencement de plusieurs réformes, les répercussions sur les fonctionnaires pourraient bien s'avérer plus complexes et difficiles à prédire que les impacts dont nous avons parlé dans le présent document.

* * *

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

Introduction : Notes de fin 1-5

Canada. Bureau du Conseil privé. *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*. Décembre 2003. (voir http://www.pco-bcp.gc.ca).

Canada. Bureau du Conseil privé. *Guide du sous-ministre* : le 20 juin 2003 (voir http://www.pco-bcp.gc.ca).

Canada. Bureau du Conseil privé. *Code de valeurs et déthique de la fonction publique* : le 19 juin 2003 (voir http://www.tbs-sct.gc.ca).

Ibid.

Pour en savoir plus au sujet des connaissances civiques, voir Henry Milner, *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*, Hanover, N.H. : University Press of New England, 2002 et Henry Milner, "Civic Literacy in Comparative Context : Why Canadians Should Be Concerned," *Policy Matters*, vol. 2, n° 2, juillet 2001 (disponible en direct à http://www.irpp.org/pm/archive/pmvol2no2.pdf). Dans ce dernier document, Milner indique en parlant des Canadiens : « [TRADUCTION] il semble y avoir eu une baisse considérable dans le niveau des connaissances politiques au cours des 10 ou 15 dernières années. », (p. 8).

Partie 1 : Notes de fin 6 et 7

A. H. Birch, *Representative and Responsible Government* (Toronto : University of Toronto Press, 1964), p. 237.

The Federalist, n° 49, p. 362-367.

Partie 2 : Notes de fin 8-31

S. L. Sutherland, « Responsible Government and Ministerial Responsibility : Every Reform Is Its Own Problem », Canadian Journal of Political Science, 24:1 (mars 1991), p. 96-97.

Ibid., p. 100.

Canada, Bureau du Conseil privé, *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*, Décembre 2003, (voir http://www.pco-bcp.gc.ca).

Nicholas d'Ombrain, « Alternative Service Delivery : Governance, Management and Practice », *Change, Governance and Public Management* (Ottawa : Public Policy Forum, 2000), p. 333.

S. L. Sutherland, *op. cit.*, p. 104-05.

Colin Campbell, « Cabinet committees in Canada : pressures and dysfunctions stemming from the representational imperative », dans Thomas T. Mackie et Brian W. Hogwood (éds.), *Unlocking the Cabinet : Cabinet Structures in Comparative Perspective* (Londres : Sage, 1985), p. 61-85 et Herman Bakvis, *Regional Ministers : Power and Influence in the Canadian Cabinet* (Toronto : University of Toronto Press, 1991).

S. L. Sutherland, *op. cit.*, p. 96.

John Reid, « Reviewing the Access to Information Act », *Canadian Parliamentary Review*, vol. 22, n° 1 (Printemps), p. 8-10.

R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 4e éd., revisée par Norman Ward (Toronto : University of Toronto Press, 1963), p. 190-91.

J. R. Mallory, *The Structure of Canadian Government*, rév. éd. (Toronto : Gage Publishing Limited, 1984), p. 136.

Andrew Heard, Canadian Constitutional Conventions : The Marriage of Law and Politics (Toronto : Oxford University Press, 1991), voir particulièrement p. 48-73.

Canada, Bureau du Conseil privé, Guide du nouveau ministre, 20 juin 2003.

S. L. Sutherland, op. cit.

Cité dans S. L. Sutherland, *op. cit.*, p. 111.

[25]Rapport du Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes, James A. McGrath (président), Juin 1985, p. 1.

[26]Ibid.,20.

[27]Voir S.L. Sutherland, « The Al-Mashat Affair : Administrative Accountability in Parliamentary Institutions » Canadian Public Administration 34:4 (Hiver 1991).

[28]Canada, Chambre des communes, Comité des comptes publics, Rapport 10, 20 mars 2003.

[29]Canada, Cabinet du premier ministre, « Responsabilisation de la fonction publique à l'égard de la gestion des fonds publics » 11 juin 2002.

[30]Canada, Bureau du Conseil privé , *Guide du sous-ministre*, 20 juin 2003, p. 15.

[31]Ibid., p. 15.

[32]Canada, Bureau du Conseil privé, *La responsabilité constitutionnelle*, 1er juin 1993 (voir http://www.pco-bcp.gc.ca).

[33]Ibid., p. 75.

[34]Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide du sous-ministre*, 20 juin 2003, p. 15.

Partie 3 : Notes de fin 32-37

[35]Voir, par exemple, « Chat with Allan Fotheringham », *CNEWS*, 7 novembre 2001 (voir http://www.canoe.ca/CNEWSNewsmakers0111/07_foth-can.html). D'autres ont parlé de « dictature amicale ». Voir, par exemple, Jeffrey Simpson, *The Friendly Dictatorship* (Toronto : McClelland and Stewart, 2001).

[36]A. H. Birch, *Representative and Responsible Government* (Toronto : University of Toronto Press, 1964), p. 135–136.

[37]Eugene Forsey , « Constitutional Monarchy and the Provinces », *Freedom and Order : Collected Essays* (Toronto : McClelland and Stewart Limited, 1974), p. 30.

[38]Joseph Howe, « Joseph Howe to Lord John Russell », dans W.P.M. Kennedy, éd., *Statutes, Treaties and Documents of the Canadian Constitution, 1713–1929*, 2e éd., (Toronto : University Press, 1930), p. 407.

[i] Voir R. MacGregor Dawson, *The Government of Canada*, 4e éd., révisée par Norman Ward (Toronto : University of Toronto Press, 1963), p. 492.

[ii] Joel Krieger, « Britain », dans Mark Kesselman, Joel Krieger et William A. Joseph, *Comparative Politics at the Crossroads* (Lexington Massachusetts and Toronto : D.C. Heath and Company, 1996), p. 78.

Partie 4 : Notes de fin 38-41

[i] Denis Smith, « President and Parliament : The Transformation of Parliamentary Government in Canada » dans Tom Hockin, éd., *Apex of Power : The Prime Minister and Political Leadership in Canada*, 2e éd. (Scarborough Prentice-Hall, 1977), p. 308–25.

[ii] Pour plus de renseignements, voir Canada, Bureau du Conseil privé, Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État, décembre 2003, p. 16, (voir http://www.pco-bcp.gc.ca).

[iii] Peter Aucoin, *The New Public Management : Canada in Comparative Perspective* (Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, 1996).

[iv] Le gouvernement de Nouvelle-Zélande traite de la question des protections de justice naturelle par l'intermédiaire de sa Commission des services d'État (voir http://www.ssc.govt.nz) et la publication *Natural Justice Before Select Committees : A Guide for Witnesses* publiée par l'Office of the Clerk of the House of Representatives (voir http://www.clerk.parliament.govt.nz).

ANNEXE I : GLOSSAIRE

Les définitions suivantes ont été créées pour aider les lecteurs qui abordent ce sujet pour la première fois. Elles ont été conçues pour être utilisées spécifiquement avec la présente publication et ne sont en aucun cas entérinées par le gouvernement du Canada.

CABINET : l'exécutif politique. Au Canada, le Cabinet se compose du premier ministre et des ministres qu'il nomme au Cabinet. Chaque ministre du Cabinet est généralement responsable d'un portefeuille, comme la santé, la finance ou la justice. Légalement, le Cabinet fonctionne à titre de comité actif du Conseil privé. Le Cabinet, en tant qu'exécutif, est responsable devant la Chambre des communes et, en vertu de notre système de gouvernement responsable, doit avoir la confiance de l'assemblée législative pour pouvoir gouverner.

CAUCUS : membres d'un parti qui détiennent un siège au Parlement ou des gens nommés par un parti au Sénat. Il peut également y avoir une subdivision du caucus, comme un caucus régional ou un caucus féminin.

CHAMBRE DES COMMUNES : se compose de 301 députés*, chacun d'entre eux élu dans un district électoral dont il est le seul représentant. La Chambre des

* Le nombre de circonscriptions et, par le fait même, de sièges à la Chambre des communes augmentera bientôt à 308, puisque trois circonscriptions seront ajoutées en Ontario, deux en Alberta et deux en Colombie-Britannique. Pour plus d'information sur les limites électorales et la représentation à la Chambre des communes, veuillez consulter le site Web d'Elections Canada au http://www.elections.ca.

communes est la chambre basse de la législature bicamérale du Canada (une assemblée législative composée de deux chambres, une chambre basse et une chambre haute), et le Sénat est la chambre haute. Toutes les lois concernant la collecte et les dépenses des fonds publics doivent venir de la Chambre des communes.

Chef d'État : la reine est la souveraine. Le gouverneur général exerce les pouvoirs de la reine quand elle est absente. Le rôle de la reine et de son représentant au gouvernement canadien est surtout un rôle de cérémonie, sauf en ce qui concerne la responsabilité du gouverneur général de veiller à ce que le premier ministre adhère à la convention de confiance du gouvernement responsable.

Chef du gouvernement : le premier ministre est le chef du gouvernement. Le premier ministre nomme, assigne et congédie les ministres et préside le Cabinet.

Comités parlementaires : comités du Sénat et de la Chambre des communes. La composition des comités est censée correspondre à la répartition des partis politiques à la Chambre ou au Sénat. Ces comités examinent les projets de loi du gouvernement, les budgets des dépenses et le fonctionnement.

Conseil privé : l'organe nommé par le gouvernement général sur les conseils du premier ministre et dont les éléments actifs sont le premier ministre et le Cabinet. Le Conseil privé au complet se compose des ministres du Cabinet actuels et antérieurs, les présidents de la Chambre des communes, les présidents du Sénat, les juges en chef de la Cour suprême, les premiers ministres provinciaux et les autres personnes choisies par le premier ministre. L'organe au complet se rassemble rarement et, le cas échéant, seulement pour des cérémonies.

Constitution : la constitution écrite du Canada est la Loi constitutionnelle de 1867. Elle confie les pouvoirs à la reine, laquelle exerce son pouvoir sur les conseils du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Elle prévoit également l'existence d'un Parlement du Canada composé de la reine, du Sénat et de la Chambre des communes, et contient des dispositions spécifiques pour l'exercice du pouvoir législatif. Cette structure légale est modifiée par la convention démocratique du gouvernement responsable.

Convention constitutionnelle : règles ou principes tacites de la constitution qui sont acceptés par le corps politique et les citoyens, particulièrement ceux qui occupent des postes où ils ont été élus ou nommés.

Convention de la confiance : le principe du gouvernement responsable exige que le gouvernement ait la con-

fiance de la majorité des sièges à la Chambre des communes. Si le gouvernement perd un vote pris à la Chambre, le premier ministre et le Cabinet doivent démissionner ou provoquer une élection. Il faut préciser, cependant, que les mesures législatives ne constituent pas toutes des questions de confiance. Un gouvernement peut désigner une certaine mesure législative comme n'étant pas une motion de confiance, ce qui signifie qu'un rejet de cette mesure par la Chambre ne doit pas être interprété comme un rejet du gouvernement. Toutes les grandes questions financières sont réputées être des motions de confiance.

Couronne : le chef d'État qui est dépositaire du pouvoir du souverain, à la lumière du fait que le Canada fait encore partie du Commonwealth britannique. La reine est le monarque du Canada et le gouverneur général, son représentant au Canada.

Décret en conseil : décision exécutive rédigée par le Cabinet et qui porte la signature du gouverneur général, ce qui lui donne une autorité juridique. Les décrets peuvent porter sur des nominations ou des règlements afférents à une loi.

Démocratie : forme de gouvernement où les citoyens ont toujours voix au chapitre, directement ou indirectement, sur la manière dont ils sont gouvernés.

Démocratie directe : forme de gouvernement où l'on attend de chaque citoyen qu'il prenne part au processus de gouvernement. Les référendums constituent un bon exemple de démocratie directe.

Démocratie représentative : une démocratie où la volonté du public est exprimée et définie par des représentants élus directement par le peuple.

Député : tout député de la Chambre des communes qui n'est pas ministre.

Député d'arrière-ban : membre de l'assemblée législative qui n'est ni un chef de parti, ni un ministre du parti au pouvoir ou un critique de l'opposition (député de premier plan). Le terme arrière-ban fait référence à la place où sont assis les simples députés à la Chambre des communes britannique.

Discipline de parti : les membres d'un parti qui détiennent des sièges à la Chambre des communes agissent en tant que groupe discipliné sous la direction du chef de parti. Le chef de parti, particulièrement lorsqu'il est premier ministre, utilise le système des récompenses et des sanctions pour s'assurer la fidélité à la politique du parti. L'utilisation de la discipline de parti aide à protéger le gouvernement contre la défaite à la Chambre des communes en s'assurant qu'il a la confiance de son propre caucus à tout le moins. Par conséquent, la discipline de parti restreint

la liberté des députés du parti au pouvoir de critiquer les décisions du Cabinet ou de formuler les préoccupations de leurs électeurs s'ils divergent de la position du gouvernement.

Exécutif : la constitution écrite (Loi constitutionnelle de 1867) confie le gouvernement exécutif à la reine, un pouvoir exercé par le gouverneur général sur les conseils du Conseil privé de la Reine pour le Canada. Sur le plan fonctionnel, ce sont les ministres qui exercent les pouvoirs exécutifs accordés à la Couronne par la constitution écrite ainsi que par la loi ordinaire. Officiellement, les ministres « conseillent » la Couronne et celle-ci doit accepter leurs conseils.

Freins et contrepoids : la division des pouvoirs politiques parmi les secteurs du gouvernement de manière à ce qu'aucun d'entre eux n'ait préséance sur les autres. Le résultat visé est un pouvoir équilibré de manière à préserver l'intégrité de chaque institution.

Gouvernement responsable : la règle voulant que le gouvernement (soit le premier ministre et le Cabinet) doivent avoir la confiance de la majorité des sièges à la Chambre des communes pour pouvoir gouverner. Elle rend l'exercice parlementaire démocratique étant donné que l'exécutif politique est responsable des représentants élus à la Chambre des communes. Si le gouvernement perd la confiance de la Chambre, il doit démissionner ou provoquer une élection.

Gouverneur en conseil : le gouverneur général agissant sur les conseils du Conseil privé, c'est-à-dire le premier ministre et le Cabinet. La signature du gouverneur général donne force légale à tous les ordres exécutifs mis de l'avant par le premier ministre et le Cabinet.

Gouverneur général : représentant de la reine au Canada nommé par la reine sur les conseils du premier ministre, en général pour une période de cinq ans. Le gouverneur général exerce les pouvoirs exécutifs sur les conseils et avec le consentement du Conseil privé de la Reine pour le Canada, dont les éléments actifs sont le premier ministre et le Cabinet. Le gouverneur général a des pouvoirs de réserve et des prérogatives personnelles, qu'il n'exerce que pour préserver la convention de la confiance du gouvernement responsable.

Ministère : ensemble du corps des ministres au gouvernement, qui englobe les ministres du Cabinet et les ministres qui n'en font pas partie.

Monarque : au Canada, le monarque est héréditaire et il est le chef d'État du pays.

Obligation de rendre compte, responsabilisation : justifier, expliquer ou défendre ses actes (ou ceux d'un

subordonné) par rapport aux pouvoirs et aux responsabilités confiés par une autorité supérieure. Le compte rendu peut englober un énoncé de toutes les mesures correctives qu'il faudra adopter. L'autorité supérieure a l'obligation de tenir comptables tous ceux à qui elle confie des pouvoirs et des responsabilités.

Obligation de s'expliquer : entraîne l'obligation de fournir de l'information ou une explication factuelle, et non de défendre ou de justifier.

Opposition officielle : les membres du parti qui a le plus grand nombre de sièges à la Chambre des communes mais ne forme pas le gouvernement. Le chef de ce parti est reconnu comme le chef de l'opposition officielle. L'opposition officielle et les autres partis ainsi que les députés indépendants à la Chambre des communes qui ne font pas partie du gouvernement constituent l'opposition.

Parti extraparlementaire : association qui englobe tous les membres d'un parti politique, et non seulement les membres qui sont députés. C'est le parti extraparlementaire qui choisit le chef du parti.

Parti politique : organisation qui nomme et soutient des candidats dans les circonscriptions électorales. Les partis politiques se dotent d'un programme particulier et font tout leur possible pour inciter les électeurs à soutenir leurs candidats. Les partis politiques ne sont pas un élément indispensable du gouvernement parlementaire, mais ils sont devenus un mécanisme crucial de son fonctionnement.

Période de questions : séance de 45 minutes qui se tient tous les après-midi à la Chambre des communes du Canada durant laquelle les députés posent des questions au premier ministre et aux ministres du Cabinet pour qu'ils défendent leurs décisions. Les médias accordent beaucoup de temps à la couverture de la Période de questions, laquelle est considérée, particulièrement par l'opposition, comme le principal mécanisme pour obtenir une reddition de comptes du premier ministre.

Prérogative royale : les pouvoirs de la Couronne, qui sont presque tous exercés par le premier ministre sous un gouvernement responsable.

Projet de loi émanant d'un député : un projet de loi présenté à la Chambre des communes par un député qui n'est pas un ministre du gouvernement. La Chambre accorde moins de temps à l'examen de ces projets de loi qu'aux projets de lois proposés par le gouvernement; aussi, très peu de projets de loi émanant d'un député deviennent des lois.

Référendum : un exercice décisionnel en démocratie directe où on demande

aux citoyens de voter « oui » ou « non » à une question présentée sous forme de bulletin de vote. Les résultats d'un référendum peuvent être ou ne pas être exécutoires pour un gouvernement.

Représentation proportionnelle (RP) : tout système électoral dans lequel le pourcentage de sièges gagnés par les partis politiques dans un corps législatif, comme la Chambre des communes, est proportionnel au pourcentage du vote total qu'ils ont reçu dans une élection.

Responsabilité ministérielle : convention constitutionnelle selon laquelle chaque ministre du Cabinet est légalement et politiquement responsable de ses actes et de ses décisions ainsi que de ceux de ses fonctionnaires.

Scrutin anglais : système électoral où les candidats doivent obtenir une pluralité de votes, c'est-à-dire le plus de votes (pas nécessairement une majorité). Lorsque l'électorat est divisé en districts avec chacun un représentant élu, ce système est appelé système uninominal à un tour.

Souverain : le chef d'État. Ce terme ne désigne pas le gouverneur général, mais la reine qui, à l'heure actuelle, est Sa Majesté la reine Élizabeth II.

Système de style Westminster : formule de gouvernement inspirée du système parlementaire du Royaume-Uni. « Westminster » fait référence au palais où le Parlement se réunit en Angleterre.

Système fédéral : au moins deux ordres de gouvernement, chacun avec son propre ensemble de responsabilités législatives hors de portée de l'autre ordre. Le Canada a un système fédéral qui comprend les administrations fédérale et provinciales ainsi que l'autonomie gouvernementale des Autochtones.

Système parlementaire de gouvernement : système selon lequel le gouvernement se compose d'un premier ministre et d'un Cabinet, lesquels sont également membres de la Chambre des communes. Le premier ministre et le Cabinet doivent conserver la majorité des sièges à la Chambre des communes pour gouverner.

Système uninominal majoritaire à un tour : *voir* scrutin anglais.

Système unitaire : système de gouvernement ne comprenant qu'un seul ordre de gouvernement. Par exemple, la Nouvelle-Zélande n'a qu'un gouvernement central.

ANNEXE II : QUELQUES FAITS SUR LE GOUVERNEMENT EXÉCUTIF ET LE PARLEMENT

Nous avons rassemblé ces faits pour aider les lecteurs qui abordent ce sujet pour la première fois.

Gouvernement exécutif

Loi constitutionnelle de 1867

- Le pouvoir exécutif confié à la reine
- Le pouvoir exécutif est exercé par le gouverneur général
- seul ou sur les conseils du Conseil privé de la Reine
- Le gouverneur général est nommé par la reine
- Le Conseil privé est nommé par le gouverneur général

Gouvernement responsable

- Les pouvoirs exécutifs sont exercés par le premier ministre seul ou par le premier ministre et le Cabinet
- Le gouvernement (composé du premier ministre et du Cabinet) doit avoir la confiance de la Chambre des communes
- Une perte de confiance = démission du gouvernement ou élection générale
- Le gouverneur général veille à ce que le premier ministre respecte la convention de confiance

Premier ministre

- Forme et dirige le gouvernement en tant que chef du parti politique qui a la confiance de la majorité des sièges à la Chambre des communes
- Nomme et congédie les ministres
- Nomme les juges fédéraux et les sénateurs
- Decide du moment de la tenue des élections

Cabinet

- Fonctionne légalement comme le Conseil privé qui conseille le gouverneur général
- Le premier ministre assigne des portefeuilles aux ministres du Cabinet
- Le premier ministre nomme des ministres en second pour aider les ministres du Cabinet
- Les ministres du Cabinet sont politiquement et légalement responsables de leur portefeuille
- Toute législation pour la collecte ou la dépense de fonds publics doit être présentée par un ministre
- Le premier ministre détermine la structure du Cabinet, ses procédures et son programme

Parlement

La reine

- Le gouverneur général accorde la sanction royale selon les conseils du gouvernement
- Les ministres, au nom de la Couronne, présentent toutes les lois liées à limposition et aux dépenses

La Chambre des communes

- 301* députés élus
- Les sièges sont alloués aux provinces en fonction de la population
- Les députés sont élus dans des circonscriptions pour lesquelles ils sont le seul représentant
- Le candidat qui obtient le plus de votes (pluralité) gagne le siège
- Le mandat maximal à la Chambre des communes est de cinq ans
- Les députés représentent généralement des partis politiques et votent en fonction de la position du parti
- La Chambre est divisée entre le gouvernement et lopposition
- Le plus grand parti de lopposition est considéré comme lopposition officielle

Le Sénat

- 105 sénateurs nommés par le premier ministre
- Les sièges sont distribués également entre les quatre divisions régionales au Canada
- Les sénateurs doivent prendre leur retraite à l'âge de 75 ans
- Toutes les lois doivent être approuvées par le Sénat, mais celui-ci sincline devant la Chambre des communes
- Le Sénat nest pas lié par la convention de confiance du gouvernement responsable

*Le nombre de circonscriptions et donc de sièges à la Chambre des communes augmentera bientôt à 308, puisque trois circonscriptions seront ajoutées en Ontario, deux en Alberta et deux en Colombie-Britannique. Pour plus d'information sur les élections générales et la représentation à la Chambre des communes, veuillez consulter le site Web d'Elections Canada au http://www.elections.ca.

ANNEXE III : RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES*

Documents

Canada. Bureau du Conseil privé. *Un guide pour les dirigeants d'organismes : fonctionnement, structures et responsabilités au sein du gouvernement fédéral*. Août 1999.

Ce guide est destiné aux dirigeants d'organismes fédéraux, y compris les dirigeants de conseils et de commissions, mais surtout ceux qui viennent récemment d'être nommés par le gouverneur en conseil (il ne s'adresse pas précisément aux dirigeants de sociétés d'État). Le guide explique en général le rôle que seront appelés à jouer les chefs d'agences dans l'exécution de leurs charges publiques. On peut accéder électroniquement à ce document à l'adresse http://www.pco-bcp.gc.ca.

Canada. Bureau du Conseil privé. Guide *du sous-ministre*. 20 juin 2003.

Le Guide du sous-ministre vise à clarifier le rôle des sous-ministres dans l'administration fédérale. Il s'inspire de deux publications du Bureau du Conseil privé, soit *La fonction de sous-ministre* (1987) et *Responsabilité constitutionnelle* (1993). On peut accéder électroniquement à ce document à l'adresse http://www.pco-bcp.gc.ca.

Canada. Bureau du Conseil privé. *Gouverner de façon responsable : Le guide du ministre et du ministre d'État*. Décembre 2003.

Le présent guide expose les fonctions et les responsabilités du premier ministre, des ministres, y compris les ministres d'État. Sont également

*Les résumés des documents et des cours mentionnés dans la présente section ont été tirés en grande partie des sources originales avec l'approbation des auteurs et des organisations responsables.

énoncés les principes clés du gouvernement responsable au Canada et l'approche du gouvernement en matière de réforme des mécanismes démocratiques. On peut accéder électroniquement à ce document à l'adresse http://www.pco-bcp.gc.ca.

Canada. Bureau du Conseil privé. *Note sur les responsabilités des fonctionnaires à l'égard des comités parlementaires*, Décembre 1990.

Cette note a été préparée pour la gouverne des fonctionnaires qui comparaissent devant les comités parlementaires. Elle expose les principes constitutionnels sur lesquels se fondent les relations entre les ministres, les fonctionnaires et le Parlement. On peut accéder électroniquement à ce document à l'adresse http://www.pco-bcp.gc.ca.

Canada. Bureau du Conseil privé. *La responsabilité constitutionnelle*. Ottawa, 1993.

Ce document aborde l'histoire et les fondements du système de gouvernement responsable au Canada. Rédigé en 1977 et redistribué en 1993, on y traite des éléments essentiels du gouvernement parlementaire, on y décrit le système constitutionnel au sein duquel le gouvernement ministériel est appelé à fonctionner et on y explique la nature de la responsabilité personnelle et de l'obligation de rendre des comptes des ministres et des hauts fonctionnaires. On peut accéder électroniquement a ce document à l'adresse http://www.pco-bcp.gc.ca.

Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor. *Cadre de responsabilisation de gestion du SCT*, 2003.

Le cadre de responsabilisation de gestion (CRG) du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) permettra aux administrateurs généraux et à tous les gestionnaires de la fonction publique de disposer d'une liste d'attentes en matière de gestion tenant compte des différents éléments de la responsabilisation de la gestion actuellement en cours. On peut accéder électroniquement à ce document à l'adresse http://www.tbs-sct.gc.ca.

Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor. *Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique*, 2003.

Le présent Code de valeurs et d'éthique de la fonction publique met de l'avant les valeurs et l'éthique de la fonction publique pour guider et supporter les fonctionnaires dans toutes leurs activités professionnelles. Le Code énonce les valeurs de la fonction publique, ainsi que les mesures d'observation relatives aux conflits d'intérêts et à

l'après-mandat. Il doit être lu dans le cadre des fonctions et des responsabilités énoncées dans Le guide du ministre et du secrétaire d'État. On peut accéder électroniquement à ce document à l'adresse http://www.tbs-sct.gc.ca.

Eugene Forsey, *Les Canadiens et leur système de gouvernement* (5e éd.) (Ottawa : Bibliothèque du Parlement, 2003).

Il s'agit d'un petit document très accessible pour ceux qui veulent se renseigner au sujet du système parlementaire canadien. On y parle des pères de la Confédération, des institutions démocratiques canadiennes, de la constitution et même des compétences provinciales et municipales. On peut accéder électroniquement à ce document à l'adresse http://www.parl.gc.ca.

Cours

Campus Direct, *Imputabilité et responsabilités : À propos de la fonction publique*

Ce cours d'apprentissage électronique donne un aperçu du concept de gouvernement responsable et de ce qu'il signifie pour les gestionnaires de la fonction publique. Il a été conçu pour tous les gestionnaires du secteur public qui veulent en savoir plus au sujet du gouvernement responsable afin de mieux comprendre les défis qu'entraine l'application des principes de responsabilité et de reddition de comptes dans le cadre de leurs fonctions. On peut l'acheter et y accéder électroniquement à l'adresse http://www.campusdirect.gc.ca

Centre canadien de gestion, *Ottawa et ses rouages*

Au moyen d'exposés et d'un projet de loi véritable, ce cours fournit aux participants l'occasion d'explorer « Ottawa et ses rouages » et d'apprendre comment les choses se passent vraiment en coulisse. Il les amène en effet à discuter de l'infrastructure politique, à examiner le processus gouvernemental (y compris les comités du Cabinet) et à découvrir les étapes menant à l'adoption d'un projet de loi. Pour plus de renseignements, visitez le http://www.ccmd-ccg.gc.ca.

Centre canadien de gestion, *Structures et opérations du gouvernement : les défis de la responsabilité*

Ce cours est axé sur les principes de la responsabilité et sur les défis que suscite l'obligation de gouverner dans le cadre du régime parlementaire canadien, tout en cherchant en même temps de nouvelles manières de servir les Canadiens. Il permet aux participants

de sonder, au niveau global, les principes fondamentaux du régime canadien et de ses principales institutions politiques et de les comparer à ceux d'autres régimes. Pour plus d'information, visitez le http://www.ccmd-ccg.gc.ca.

"Un document de tout premier ordre sur notre système de gouvernement : pratique, bien informé, judicieux, qui fait autorité. Un réel plaisir à lire. En plus de contenir des faits historiques et des points de vue comparatifs, ce document remet les horloges à l'heure sur des erreurs très répandues. Les auteurs parviennent à illustrer la souplesse d'un système parlementaire et comment il peut évoluer sans perdre l'essence du gouvernement responsable.

Cette lecture devrait être obligatoire pour tous les fonctionnaires, chevronnés et recrues."

Ralph Heintzman, Vice-président, Valeurs et éthique de la fonction publique,Bureau des valeurs et de l'éthique de la fonction publique, Agence de gestion des ressources humaines de la fonction publique du Canada

"Des concepts comme la responsabilité ministérielle et l'obligation de rendre compte des fonctionnaires sont souvent portés à l'attention du public dans un contexte de lutte politique. Les auteurs nous rendent un fier service en éliminant certains des mythes les plus répandus et en faisant un compte-rendu informatif des rouages du gouvernement responsable."

Arthur Kroeger, C.C. (ancien sous-ministre)

"J'ai beaucoup apprécié la lecture de cet ouvrage que j'ai trouvé bien étayé et très bien écrit. Les auteurs établissent clairement leurs arguments et appuient solidement leurs thèses centrales par des exemples historiques et comparatifs. Un exemple dérudition de tout premier ordre."

David Docherty, Ph.D., président, Département de Sciences politiques, Université Wilfrid Laurier

* * *

AU SUJET DES AUTEURS

Peter Aucoin est professeur titulaire de la Chaire Eric Dennis, professeur en gouvernement et en sciences politiques et professeur en administration publique à l'Université Dalhousie. Il est aussi collaborateur émérite du Centre canadien de gestion.

Jennifer Smith est professeur en sciences politiques et présidente du Département de sciences politiques à l'Université Dalhousie.

Geoff Dinsdale est chef du Programme de recherche en gouvernance du Centre canadien de gestion.